Das Volksbegehren über das „Freiheits-Gesetz" (1929) als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung

Dr. iur Helmut Paetzold

1931.

Verlag Bernard & Graefe, Berlin-Charlottenburg 1

Das Volksbegehren über das „Freiheits-Gesetz“ (1929) als Quelle staatsrechtlicher Problemstellung

---

Von

Dr. iur. Helmut Paetzold

Druck und Verlag Bernard & Graefe, Berlin-Charlottenburg 1

Abgeschlossen am 31. März 1931

Meiner Mutter,

Frau Käthe Paetzold, geb. Foitzick,

dankbarst gewidmet.

Gliederung

Anhang

Abkürzungen.

ALR	=	Allgemeines Landrecht.
AöR	=	Archiv für öffentliches Recht.
BLA	=	Berliner Lokal-Anzeiger.
DIZ	=	Deutsche Juristen-Zeitung.
DNVP	=	Deutschnationale Volkspartei.
IW	=	Juristische Wochenschrift.
KPD	=	Kommunistische Partei Deutschlands.
NSAPD	=	Nationalsozialistische Arbeiter-Partei Deutschlands.
OVG	=	Preußisches Oberverwaltungsgericht.
Prot.	=	Protokolle des achten Ausschusses der verfassungsgebenden Nationalversammlung von 1921.
RBG	=	Reichsbeamtengesetz.
RdI	=	Reichsminister des Innern.
RGZ	=	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen.
Rkz	=	Reichskanzler.
Rpr	=	Reichspräsident.
Rrat	=	Reichsrat.
Rtag	=	Reichstag.
RwRat	=	Reichswirtschaftsrat.
RuPrVBl	=	Reichs- und Preußisches Verwaltungs-Blatt.
RV	=	Reichsverfassung.
RVG	=	Reichsverwaltungsgericht.
StGB	=	Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich.
StGH	=	Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.
VA	=	Volksabstimmung.
VB	=	Volksbegehren.
VE	=	Volksentscheid.
VEG	=	Gesetz über den Volksentscheid vom 27. 4. 21 (Volksentscheidsgesetz).
VG	=	Volksgesetzgebung.

Verzeichnis der benutzten Schriften.

A. Bücher.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, 10. Auflage, 1929.

Bericht und Protokolle des achten Ausschusses der verfassungsgebenden Nationalversammlung des Deutschen Reiches, 1919 (Nr. 21 des Berichts).

Bericht des 22. (Rechts-) Ausschusses über den Entwurf eines Gesetzes über den VE. — Nr. 1823 der Drucksachen S. 1909 (Verhandlungen des Reichstages, I. Wahlperiode, Bd. 367, 1921).

Bonjour, La démocratie Suisse.

Brand, Rechtsverhältnis der preußischen Staats- und Kommunalbeamten, 3. Auflage, 1928.

Brand, Die preußischen Disziplinargesetze, Kommentar von 1929.

v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze für Preußen, 3. Band, 1930.

Bredt, Der Geist der Reichsverfassung, 1924.

Bühler, Kommentar zur Reichsverfassung, 2. Auflage, Berlin und Leipzig, 1927.

Curtius, Ueber die Einführung von Volksinitiative und Referendum in die neuen Verfassungen der deutschen Staaten, 1919, Heidelberg.

Duguit & Monnier, Les constitutiones et les lois de la France depuis 1789.

Dunant, Die direkte Volksgesetzgebung in der schweizerischen Eidgenossenschaft und ihren Kantonen, 1894.

Fleiner, Schweizer Bundesstaatsrecht, 1923.

Frank, Das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich, 16. Auflage, 1925.

Giese, Kommentar zur Reichsverfassung, 7. Auflage, 1926.

Haenel, Staatsrecht, Band I, 1892.

Hartwig, Volksbegehren und Volksentscheid im deutschen und österreichischen Staatsrecht, Berlin 1930.

Hasbach, Die moderne Verfassungsentwicklung in den Vereinigten Staaten, 2. Auflage, 1921.

Hatschek, Das Reichsstaatsrecht, 1923.

Hatschek, Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 1927.

Hatschek, Deutsches und preußisches Verfassungsrecht, 1924.

Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht, Band I, 2. Aufl., 1930.

Helfritz, Allgemeines Staatsrecht, 2. Auflage, 1928.

Helfritz, Grundzüge des Beamtenrechts, Berlin 1929.

Hilty, Das Referendum im Schweizer Staatsrecht.

Inhoffen, Die Volksinitiative in den modernen Staatsverfassungen, München-Gladbach 1922.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 1922.

Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder, 1925.

Jellinek, Walter, Verwaltungsrecht, 1928.

Kaisenberg, Die Wahl zum Reichstag, Führer für die Reichstagswahlen, 3. Auflage, 1928.

Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren, Kommentar zum VEG, 2. Auflage, 1926.

Keller, Das Initiativrecht nach den schweizerischen Kantonverfassungen, Zürich, 1889.

Köttgen, Deutsches Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie, 1928.

Köttgen, Beamtenrecht, 1929.

Kullmann, Sinn und Gestaltung der Volksabstimmung im deutschen Landesstaatsrecht, Heidelberg, 1926.

Leibholz, Die Gleichheit vor dem Gesetz, Berlin, 1925.

Meißner, Staatsrecht des Reiches und seiner Länder, 2. Auflage, 1923.

Monroe, The initiative Referendum & Recall, New York 1912.

Muret-Sander, Enzyklopädisches Wörterbuch, 1900, „petition".

Oberholzer, Law Making by Popular Vote, in den Annals of the American Academy of Political & Social Science 2 (1892), S. 324 ff.

Oberholzer, The Referendum in America, 1912.

Poetzsch-Heffter, Handkommentar zur Reichsverfassung, 3. Aufl. 1928.

Reichstag, Büro des Reichstags der verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung, 1919.

Reichsgerichtsräte, Kommentar zum BGB, Band I, 7. Auflage, Berlin und Leipzig, 1929.

Ryffel, Die Schweizer Landsgemeinden, 1903.

Schmitt, C., Volksentscheid und Volksbegehren, 1927.

Schmitt, C., Verfassungslehre, 1928.

Schneider, Gefährdung der Beamtenrechte in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum, Weimar, 1929.

Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht, Band I, 1924.

Tannert, Die Fehlgestalt des VE, Gesetzesvorschläge zur Aenderung der Art. 75 und 76, I RV, Breslau, 1929.

Smend, Verfassung und Verfassungsrecht, München und Leipzig, 1928.

Thoma, Der Begriff der modernen Demokratie (in der Erinnerungsausgabe für Max Weber „Die Hauptprobleme der Soziologie, Band II, 1923).

Triepel, Quellenangabe zum deutschen Reichsstaatsrecht, 3. Auflage, Tübingen, 1923.

Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern (Festgabe für Kahl), 1923.

Triepel, Goldbilanzenverordnung und Vorzugsaktien, 1924.

Waldecker, Allgemeine Staatslehre, Berlin, 1927.

Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen, 2. Auflage, Berlin 1928.

Waldecker, Deutsches Verfassungsrecht, 1926.

Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung, 1923.

Wittmayer, Oesterreichisches Verfassungsrecht, Enzyklopädie, Kohlrausch-Kaskel, Berlin, 1923.

Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus, 1929.

B. Zeitschriften.

Abraham, Die Teilnahme des Beamten am Volksbegehren, Zeitschrift für Beamte, 1930, Band II, Heft 3, S. 124 ff.

Abraham, ebenda, Band II, Heft 2, S. 59 ff.: Die Beteiligung der Beamten am VB.

Apel, Volksbegehren und Beamtenpflichten, Reichs- u. Preuß. Verwaltungsblatt 50, S. 757 ff

Berthold, Zweck der Volksabstimmung, ihre rechtliche und politische Lösung in der Deutschen Reichsverfassung, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 77, S. 52 ff.

Brandes, Die Zuständigkeit des Wahlprüfungsgerichts beim Volksentscheid, Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, 1653.

Breitholdt, Die Abstimmung im Reichstag, Archiv öffentliches Recht 49 (10), 1926, S. 308 ff.

Curti, Der Weltgang des Referendums, Archiv öffentliches Recht, 28, 1912, S. 35 ff.

Drews, Reichsverwaltungsgericht, DJZ, 1921, S. 86.

Falck, Volksbegehren und Beamtenpflichten, RuPrVBl 50, S. 709 ff.
v. Freytagh-Loringhoven, Reichsverfassung und Staatspraxis, Zeitschrift für Politik, Bd. 15, S. 223 ff.
Gerber, Vom Begriff und Wesen des Beamtentums, AöR NF 18, S. 1 ff.
Giese, Das Berufsbeamtentum im deutschen Volksstaat, Beamtenjahrbuch 1929, S. 495.
Glum, Die Grenzen der Volksgesetzgebung nach Art. 73 RV, Juristische Wochenschrift 29, S. 1099.
Görres, Ueber die Bedeutung der einstweiligen Verfügung für das Verfahren vor den Gerichten des öffentlichen Rechts, JW 1929, 3361.
Grzecsinski, Der Beamte, I, S. 7 ff.
Häntzschel, Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung und die Schranken der allgemeinen Gesetzgebung des Art. 118, I RV, Archiv öffentliches Recht, 49 (10), 1926, S. 228.
Hartmann, Kann ein Volksentscheid durch einen Beschluß des Reichstags wieder aufgehoben werden? Leipz. Ztschr. f. dt. Recht, 1930, Nr. 7, S. 463 ff.
Heinsheimer, Zur Frage der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes, einstweilige Verfügungen zu erlassen, Juristische Wochenschrift, 1926, S. 378/379 unter dem Strich.
Hensel, Bericht über die 5. Tagung deutscher Staatsrechtslehrer, Archiv öffentliches Recht, NF 13, S. 97 ff.
v. Hippel, Zur Auslegung des Art. 109, I RV, Archiv öffentliches Recht 49 (10), 1926, S. 124 ff.
Jahn, Darf der StGH einstweilige Verfügungen erlassen? JW 1930, 1160/61.
Jellinek, Walter, Verfassung und Verwaltung des Reiches und der Länder in Teubners Handbuch der Staats- und Wirtschaftskunde, 1925.
Kaisenberg, Das Verfahren beim VE und VB, Deutsche Juristenzeitung, 1920, S. 386.
Kaisenberg, Reichstag und Volksentscheid, der parlamentarische Zwischenakt bei der Volksgesetzgebung, „Der Heimatdienst" Nr. 9 vom 1. 6. 26.
Kaisenberg, Volksbegehren und Volksentscheid, in „Der Heimatdienst", 1929, S. 351 ff.
Kaisenberg, Die Rechtsnatur des Eintragungsverfahrens beim Volksbegehren, Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt, 1930, S. 221 ff.
Kaisenberg, Zur Konstruktion des Volksentscheids, Ztschr. f. d. gesamte Staatswesen, 1930, S. 580 ff.

Kaisenberg, Die Volksgesetzgebung nach Reichsrecht, Zeitschrift für öffentliches Recht 6 (1927), S. 169 ff.

Kelsen, Die Verfassung Oesterreichs, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 11-12, 1922/23.

Klinghoffer, Die Verankerung des Referendums in den europäischen Nachkriegsverfassungen, Archiv öffentliches Recht, NF 14, S. 1 ff.

Klüber, Die Treuepflicht der Beamten, Zeitschrift für Beamtenrecht, 1930, Band II, Heft 4, S. 166 ff.

Klüber, Die Grundsätze des Beamtenrechts in der Rechtsprechung des OVG, Verwaltungsarchiv 31 (1925-26), S. 136 ff.

Koellreuter, Der Beamte im Recht, Beamtenjahrbuch 1929, S. 561.

Köttgen, Beamtenrecht und Arbeitsrecht in: Mitteilungen des Jenaer Instituts für Wirtschaftsrecht, 1928.

Kroner, Beamtenpflichten und Volksbegehren, Justiz V, S. 176 und Justiz V, S. 270.

Lammers, Zur Frage der Zuständigkeit des Staatsgerichtshofes, einstweilige Verfügungen zu erlassen, Juristische Wochenschrift, 1926, S. 376/78 unter dem Strich.

Lucas, Zum Volksbegehren über Fürstenenteignung, Juristische Rundschau, 1926.

Lucas, Der Reichstagsbeschluß zwischen Volksbegehren und Volksentscheid, Juristische Rundschau, 1926, S. 529.

Merk, Volksbegehren und Volksentscheid, Staatsrechtl. Betrachtungen z. d. Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes (des sogen. „Freiheits-Gesetzes"), AöR, NF. 19, S. 83.

Michaelis, Kann der Reichstag Gesetze, die im Wege des Volksentscheids erlassen sind, beliebig wieder aufheben? Deutsche Juristen-Zeitung, 1929, 1451.

Möricke, Volksbegehren und § 107 StGB, Deutsche Richter-Zeitung, 1929, S. 371.

Müller, Begriff und Wesen des Beamten in formalem und materiellem Sinne. Ein Beitrag zum Thema Hoheits- und Betriebsbeamter, Beamten-Jahrbuch 1929, S. 275 ff.

Poetzsch-Heffter, Volksgesetzgebung und Reichsverfassung, Juristische Wochenschrift, 1929, 3364.

Poetzsch-Heffter, Die Mehrheit im Volksentscheid, Reichs- und Preuß. Verwaltungsblatt 50, S. 775.

Popitz, Erörterung über Art der Feststellung, ob ein Gesetz verfassungsändernd ist oder nicht, in: Deutsche Juristenzeitung 1929, auf S. 19.

Schulte, Die Zulassungsfähigkeit vom Volksbegehren, Reichs- u. Preuß. Verwaltungsblatt 51, S. 228.

Schalb, Zeitschrift öffentliches Recht, VI, S. 180 (vgl. dort bei Kaisenberg).

Thoma, Grundrechte und Polizeigewalt, Festgabe für das OVG, Berlin, 1925.

Triepel, Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, Archiv öffentliches Recht 39, S. 456 ff.

Triepel, Richterliches Prüfungsrecht in Verfassungsfragen, Archiv öffentliches Recht 39, S. 537.

Venator, Volksentscheid und Volksbegehren im Reich und in den Ländern, Archiv öffentliches Recht, Band 43, S. 40 ff.

Vervier, Meinungsfreiheit und Beamtenrecht, Archiv öffentl. Recht, NF 6, S. 1.

Verhandlungen des Reichstags, Nr. 1429 der Drucksachen, Wahlperiode 1928, Band 438. Aeußerung zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit des begehrten Ges.Entw. eines „Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes".

Waldecker, Zur Frage des richterlichen Prüfungsrechts, Archiv öffentliches Recht, NF 13, S. 59 ff.

Wolff, Zum Urteil des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich vom 19. 12. 29. In Sachen „Freiheitsgesetz", Archiv öffentliches Recht, NF 18, S. 411 ff.

Wolffstieg, Das Recht der Beamten auf freie Meinungsäußerung, Beamten-Jahrbuch 13, Nr 12.

Wolffstieg, Neues zum Recht der Beamten auf freie Meinungsäußerung, Beamten-Jahrbuch 14, Nr. 10.

Zeitungsverlag, 1925, Nr. 7 und Nr. 30 (Urteilsabdrucke).

C. Zeitungen.

Berliner Börsen-Courier:
Hugenberg und das Staatsrecht, von Prof. Dr. Dr. D. Bredt, 1. 10. 29, Nr. 458.

Berliner Börsen-Courier:
Volksbegehren und Staatsrecht, von Prof. Dr. Dr. D. Bredt, 2. 10. 29, Nr. 460.

Berliner Börsen-Courier:
Was muß jetzt geschehen?, von Prof. Dr. Dr. D. Bredt, 13. 11. 29, Nr. 531.

Berliner Börsen-Zeitung:
Gebot der Stunde, von v. Kardorf, 16. 10. 29, Nr. 483.

Berliner Börsen-Zeitung:
Koalition, Volksbegehren und Zukunft, von v. Janson, 23. 10. 29, Nr. 496.

Berliner Börsen-Zeitung:
Beamte, Reichsverfassung und Volksbegehren, 24. 10. 29, Nr. 498.

Berliner Börsen-Zeitung:
Verwirrung der Geister, 13. 11. 29, Nr. 551.

Deutsche Allgemeine Zeitung:
Ist der § 4 des Volksbegehrens juristisch tragbar, von Dr. Gutjahr, 8. 10. 29, Nr. 466.

Deutsche Allgemeine Zeitung:
Das Volksbegehren, von Dr. Hans Luther, 20. 10. 29, Nr. 488.

Deutsche Allgemeine Zeitung:
Beamtenrecht und Volksbegehren von Dr. v. Hansen, 28. 10. 29, Nr. 501.

Deutsche Tageszeitung:
§ 4 verfassungsändernd, 9. 11. 29, Nr. 532.

Deutsche Zeitung:
Reichspräsident und Volksbegehren, von Landgerichtspräsident Lohmann, 18. 11. 29, Nr. 219.

Deutsche Zeitung:
Nochmals § 4, von Dr. Bang, 19. 11. 29, Nr. 220.

Frankfurter Zeitung:
Kann ein Volksbegehren zurückgezogen werden?, von Dr. Georg Kaisenberg, 7. 11. 29, Nr. 831.

Frankfurter Zeitung:
Staatsrechtliche Betrachtungen zum Volksbegehren, von Dr. Gerhard Anschütz, 13. 11. 29, Nr. 847.

Germania:
Beamtenpflichten, Beamtenmoral, 19. 12. 29, Nr. 590.

Kölnische Zeitung:
Die Kosten der Volksgesetzgebung, von Dr. Georg Kaisenberg, 29. 10. 29, Nr. 593.

Kölnische Zeitung:
Der Volksentscheid verfassungsändernd, 5. 11. 29, Nr. 607.

Kölnische Zeitung:
Nochmals: Der Volksentscheid verfassungsändernd, von Dr. Georg Kaisenberg, 12. 11. 29, Nr. 621 a.

Kreuz-Zeitung:
Beamte und Volksbegehren, von Graf Westarp, 18. 10. 29, Nr. 331.

Kreuz-Zeitung:
20 Millionen, von Graf Westarp, 8. 11. 29, Nr. 353.

Verlag Mosse:

Berliner Tageblatt:
Nach dem Volksbegehren von Dr. L. Haas, Karlsruhe, 12. 11. 29, Nr. 534.

Berliner Tageblatt:
Höhere Beamte und Volksbegehren, 26. 10. 29, Nr. 498.

Berliner Tageblatt:
Die 20 Millionen, von Dr. Georg Kaisenberg, 19. 11. 29, Nr. 546.

Berliner Tageblatt:
Die Leipziger Entscheidung, von Oberlandesgerichtspräsident Krüger, 20. 11. 29, Nr. 548.

Berliner Volkszeitung:
Unannehmbar, 26. 11. 29, Nr. 557.

Berliner Volkszeitung:
Vortrag — Kaisenberg, 18. 12. 29, Nr. 595.

Verlag Scherl:

Der Tag:
Hugenberg und das Staatsrecht, von Freytagh-Loringhoven, 2. 10. 29, Nr. 235.

Berliner Lokal-Anzeiger:
Brief an Magistrat Berlin, von Bürgermeister Bermdt, 26. 10. 29, Nr. 506.

Der Tag:
Verfassungsändernd, von Freytagh-Loringhoven, 20. 11. 29, Nr. 277.

Verlag Ullstein:

Vossische Zeitung:
Die Klage vor dem Staatsgerichtshof, von Dr. Ernst Friesenhahn (Ass. von Prof. Thoma), 15. 12. 29, Nr. 591.

Vossische Zeitung:
Das Leipziger Urteil, 19. 12. 29, Nr. 598.

D. Gesetze.

Das Allgemeine Landrecht.
Das Bürgerliche Gesetzbuch.
Das Strafgesetzbuch.
Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919.
Die Zivilprozeßordnung.
Gesetz über den Volksentscheid vom 27. 6. 21.
Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. 5. 24.
Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 9. 7. 21.
Preußisches Disziplinargesetz vom 21. 7. 1852.
Reichsstimmordnung vom 14. 3. 24.
Reichswahlgesetz vom 27. 4. 29.
Reichsbeamtengesetz vom 31. 3. 1873 bzw. 7. 5. 1907.

E. Entscheidungen.

Ausgewählte Entscheidungen des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts gemäß Art. 13 Abs. II RV (herausgegeben von Reichsgerichtspräsident Dr. Dr. h. c. Bumke), 1. Heft: Teilnahme der Beamten am VB und VE, Berlin 1930.

Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen 77, 512; 78, 455.

Reichsgericht in Zivilsachen (Urteile des StGH) 111, Anh. 21 ff.
118, Anh. 28 ff.
122, Anh. 17 ff.
124, Anh. 66 ff.
126, Anh. 1 ff.
127, Anh. 1 ff.

1. Einleitung und Wortlaut des Gesetzentwurfs „Freiheits-Gesetz".

Im Jahre 1929 wurde die Aufmerksamkeit der ganzen Welt auf die endgültige Festsetzung der deutschen Kriegslasten in Paris hingelenkt.

Es erschien dabei ungewiß, ob Deutschland den vielfach als „Young-Plan" bezeichneten „Neuen Plan" annehmen oder ablehnen würde. Denn nicht nur im Deutschen Reichstag wurde die Frage lebhaft umstritten, sondern sie beherrschte auch die ganze innerpolitische Lage Deutschlands, wie keines der politischen Ereignisse seit der Unterzeichnung des Vertrages von Versailles.

Um die Gesetzwerdung des Neuen Planes zu verhindern, beantragte die Opposition im Reichstag unter Führung der Deutschnationalen Volkspartei, insbesondere ihres 1. Vorsitzenden Dr. Hugenberg, bei der Reichsregierung, das Volk im Sinne des Art. 1, II RV als Träger der Staatsgewalt über diesen für Jahrzehnte wichtigen Entschluß entscheiden zu lassen.

Auf Grund des Art. 73, III RV reichte Dr. Hugenberg im Herbst 1929 einen Gesetzentwurf mit der Kennzeichnung „Freiheitsgesetz" ein.

Im Verlauf von Volksbegehren und Volksentscheid entwickelte sich aus diesem Gesetzentwurf eine unerwartete Fülle von Problemen, die im Folgenden erörtert werden sollen.

Der eingereichte Gesetzentwurf hatte den Wortlaut:

„Entwurf eines Gesetzes gegen die Versklavung des deutschen Volkes (1929).

Das Deutsche Volk hat auf VB im VE das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

§ 1.

Die Reichsregierung hat den auswärtigen Mächten unverzüglich in feierlicher Form Kenntnis davon zu geben, daß das

erzwungene Kriegsschuld-Anerkenntnis des Versailler Vertrages der geschichtlichen Wahrheit widerspricht, auf falschen Voraussetzungen beruht und völkerrechtlich unverbindlich ist.

§ 2.

Die Reichsregierung hat darauf hinzuwirken, daß das Kriegsschuld-Anerkenntnis des Art. 231 sowie der Art. 429 und 430 des Versailler Vertrages förmlich außer Kraft gesetzt werden. Sie hat ferner darauf hinzuwirken, daß die besetzten Gebiete nunmehr unverzüglich und bedingungslos sowie unter Ausschluß jeder Kontrolle über deutsches Gebiet geräumt werden, unabhängig von Annahme oder Ablehnung der Beschlüsse der Haager Konferenz.

§ 3.

Auswärtigen Mächten gegenüber dürfen neue Lasten und Verpflichtungen nicht übernommen werden, die auf dem Kriegsschuld-Anerkenntnis beruhen. Hierunter fallen auch die Lasten und Verpflichtungen, die auf Grund der Vorschläge der Pariser Sachverständigen und den daraus hervorgehenden Vereinbarungen von Deutschland übernommen werden sollen.

§ 4.

Reichskanzler und Reichsminister und deren Bevollmächtigte, die entgegen der Vorschrift des § 3 Abs. I Verträge mit auswärtigen Mächten zeichnen, unterliegen den im § 92 Nr. 3 StGB vorgesehenen Strafen.

§ 5.

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft."

2. Die Zulassung des Volksbegehrens von 1929.

a) Formale Prüfung gemäß

α) §§ 26—30 VEG.

Die Herbeiführung eines VE auf VB unterliegt notwendigerweise einer Reihe von Formalitäten, die einerseits dem Antragsteller und andererseits dem zuständigen Reichsministerium zur Last fallen. Demgemäß hat der Antragsteller für Anträge, die unter § 1 Nr. 2 und 3 VEG fallen, ein besonderes Zulassungs- und Eintragungsverfahren zu erfüllen. § 1 Nr. 3 VEG entspricht dem Art. 73, III RV und unterliegt der Vorschrift der §§ 26—30 des VEG. § 27 dieses Gesetzes erfordert, daß der Zulassungsantrag schriftlich an den Reichsminister des Innern zu richten ist, und zwar entsprechend den Anweisungen aus den §§ 63—70 der Reichsstimmordnung. Der Antrag auf ein Volksbegehren muß von mindestens 5000 Stimmberechtigten unterzeichnet und deren eigenhändige Unterschrift von der Gemeindebehörde ihres Wohnorts beglaubigt sein (§ 27 VEG, § 64, II, §§ 65—70 RStO). Die Antragsteller werden allerdings gemäß § 27, II VEG von der Pflicht, die Unterschrift von 5000 Stimmberechtigten beizubringen, entbunden, wenn sie glaubhaft machen können, daß sie als Vorstandsschaft einer Vereinigung von mehr als 100 000 stimmberechtigten Mitgliedern und mit deren Unterstützung handeln. Dies gilt insbesondere für die großen Parteien, Gewerkschaften, politischen Organisationen usw. Dem Reichsminister des Innern obliegt nicht nur die Prüfung der sich aus den §§ 27—30 VEG ergebenden Voraussetzungen für den Antrag auf Zulassung des VB (gemäß § 30 VEG), sondern er entscheidet auch über die Zulassung, ohne daß eine Beschwerde gegen diese Entscheidung dem Antragsteller gegeben ist. Dieser ist statt dessen nach § 70 RStO in der Lage, Berichtigungs- und

Ergänzungserklärungen zum Zulassungsantrag einzureichen.[1] Auf diesem Wege bietet sich den Antragstellern die einzige Möglichkeit, der Zulassungsverweigerung des Reichsministers des Innern (RdJ) den Boden zu entziehen. Inwieweit durch diese Maßnahme das beantragte Begehren etwa sachliche Aenderungen erfährt, steht hier nicht zur Untersuchung. Daß auch der Gesetzgeber Schwierigkeiten dieser Art erwartete, beweist eine von Kaisenberg[2]) zitierte Debatte im Reichstags-Ausschuß. In dieser wird die Gewährung einer Beschwerde gegen die Zurückweisung des Antrages von dem StGH erwogen. Indessen erblickte der Ausschuß darin eine zu erhebliche Belastung des Verfahrens und erklärte die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit zur Sicherung gegen unrichtige Gesetzesauslegung als genügend.

β) Art. 73, IV RV (= § 1 Abs. II VEG)

Um über einen beim RdJ eingegangenen Antrag auf Zulassung zu entscheiden, hatte der RdJ sowohl die Voraussetzungen, die sich aus dem VEG ergeben, zu prüfen, als auch den Inhalt des Antrages insofern zu beachten, als dieser nicht gegen die Vorschriften des Art. 73, IV RV verstoßen darf. Im Sinne dieser Norm der RV darf sich der Antrag in keiner Weise auf die Reichsfinanzen beziehen, noch sich mit dem Etat, den Steuern oder den Besoldungsordnungen beschäftigen. Der Verfassungs-Gesetzgeber hat dieses gesamte Gebiet der Volksgesetzgebung (VG) entzogen, da er fürchtet — besonders mit Rücksicht auf die damals bevorstehenden schweren Nachkriegsjahre —, daß die Masse der Stimmberechtigten in dieser sie persönlich sehr berührenden Gesetzgebung nicht objektiv genug würde handeln können. Darum sollen Volksentscheide über alle mit den Reichsfinanzen zusammenhängenden Fragen nur auf Veranlassung des Reichspräsidenten herbeigeführt werden, ein Fall, der bisher noch nicht eingetreten ist.

Für die Zulassung eines beantragten VB ist indessen das VEG (§ 30 bzw. §§ 27—29) als lex specialis zu betrachten. Die

---

[1]) So auch Kaisenberg, VE und VB § 30 S. 38.

[2]) aaO S. 38.

§§ 27—29 VEG enthalten die für die Zulassung durch den RdJ unerläßlichen Voraussetzungen bezüglich des Zulassungsantrages, der Frist für den Antrag auf VE und der Erneuerung eines VB.

b) Materielle Prüfung?

α) Art. 73, IV RV

Nach der Zulassung des VB über das „Freiheitsgesetz“ wurde die Auslegung des dem RdJ zustehenden Prüfungsrechts in der Oeffentlichkeit lebhaft umstritten. Diese Erörterungen berühren bereits die nun zu untersuchende inhaltliche Prüfung eines Antrages auf Zulassung, die sich auf die Vorschriften des § 30 VEG und Art. 73, IV RV stützt. Die Problemstellung lautet hier: Hatte der RdJ die Zulassung des Antrages auf VB abzulehnen, weil sich etwa der begehrte Gesetzesentwurf auf Materien erstreckte, die durch Art. 73, IV RV der Volksinitiative entzogen sind? Zwar widersprach der zu Bedenken Anlaß gebende § 3 keinem der in Art. 73, IV aufgezählten und der Volksinitiative entzogenen Begriffe, jedoch ging aus seinem Sinn deutlich hervor, daß die Antragsteller mittels des § 3 beabsichtigen, auf die Finanzhoheit des Staates eine unzulässige Einwirkung vorzunehmen. Denn sie wollten die aus den Verhandlungen Deutschlands mit den ehemaligen Feindmächten über den Neuen Plan sich ergebenden Kriegstribute weder von der Reichsregierung anerkannt noch zum Gesetz erhoben wissen. Sie wollten also die VG zum Zwecke der Vereitelung solcher finanzieller Maßnahmen benutzen, die der Reichsregierung notwendig erschienen. Aber gerade diese Funktion ist der VG im Art. 73, IV RV ausdrücklich entzogen. Die VG kann nur in Tätigkeit treten, wenn es sich um Materien handelt, die sich nicht auf die Reichsfinanzen beziehen.

Gegner dieser Auffassung mögen behaupten, daß der begehrte Gesetzentwurf den sich aus Art. 73, IV ergebenden Voraussetzungen nicht widerspreche, da im § 3 des sog. „Freiheitsgesetzes“ direkte Vorschriften weder über den Haushaltsplan noch über Abgaben-

gesetze oder über Besoldungsordnungen enthalten waren. Dem ist aber entgegenzuhalten, daß „Lasten und Verpflichtungen“ aus § 3 des „Freiheitsgesetzes“ sich in erster Linie auf die aus dem Neuen Plan entstehenden Tribute beziehen. Diese Lasten aber können für das Volk erst fühlbar werden, wenn sie sich im Haushaltsplan des Reiches durch Steuern, Abgaben und dergl. ausdrücken. Erst dann „belasten“ sie den einzelnen Staatsbürger mit seinen Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat.[3]) Man mag zu dem Young-Plan stehen wie man will, eines ist jedenfalls klar, daß der Gesetzentwurf der Antragsteller mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften nicht übersteinstimmte, mochte ihre Initiative auch vaterländischer Gesinnung entspringen.

Der RdJ hat jedoch die Zulassung nicht verweigert und keine Bedenken aus § 3 des Freiheitsgesetzes in bezug auf Art. 73, IV RV. Wie ist diese Zulassung juristisch zu erklären?

Um diese Frage zu erläutern, sei der Wortlaut des Art. 73, IV RV geprüft. Es wurde soeben gesagt, der Gesetzentwurf habe sich auf den Haushaltsplan bezogen, da durch ihn Abgaben etc. verhindert werden sollten. Es fragt sich dabei, wie der Begriff „Haushaltsplan“ aufzufassen ist. „Positiv ist das Gesetz für den Haushaltsplan ein Dienstbefehl in Gesetzesform, gerichtet an alle Staatsgeld verwaltenden Beamten mit der Weisung, keine überplanmäßigen oder außerplanmäßigen Ausgaben zu machen bei Vermeidung eines staatlichen Ersatzanspruches gegen sie.“ [4]) Die Reichshaushaltsordnung selbst drückt die Bedeutung des Reichshaushaltsplanes im § 24 Abs. I negativ aus, indem sie besagt: „Durch den Haushaltsplan werden Ansprüche Dritter oder Verbindlichkeiten Dritter weder begründet noch aufgehoben.“ Eine Definition Waldeckers, die sich auf die Feststellung des Etats bezieht, gibt gerade für unseren Fall eine hinreichende Erklärung[5]): „Die Feststellung des Etats bedeutet die Feststellung der wirtschaftlichen Verwaltungsnorm für die Etatsperiode, d. h. die Ermächtigung für die Regierung, die im Etat bezeichneten Aus-

[3]) Vgl. die Notverordnungen des Kabinetts Brüning.

[4]) W. Jellinek, VerwR. 1928 S. 372.

[5]) Waldecker, Komm. z. Pr. Verf. S. 195/6.

gaben für die dort bezeichneten Zwecke bis zu der bezeichneten Höhe zu verwenden." Auf das Freiheitsgesetz angewandt, müssen also Tribute an die Siegerstaaten sich im Haushaltsplan widerspiegeln und jede Volksinitiative zur Vermeidung dessen muß ipso iure gegen Art. 73, IV verstoßen. Anschütz befürwortet aber im Sinne von Art. 73, den Begriff „Haushaltsplan" sich nicht in den sonstigen engen Grenzen vorzustellen, sondern hält hier eine weite Auffassung für notwendig. Nach ihm fällt im Sinne von Art. 73 RV jedes Gesetz unter Haushaltsplan, „das infolge der von ihm angeforderten oder in seinem Gefolge zu erwartenden Einnahmen oder Ausgaben den Reichshaushalt wesentlich beeinflußt." [6])

Den gleichen Standpunkt in dieser Frage vertritt Schmitt [7]), der sich mit Triepels Auffassung [8]) auseinandersetzt, nach der nur „die drei in dem Art. 73, IV RV bezeichneten Arten von Gesetzen" der VG entzogen sein sollten. Es ist Schmitt zuzustimmen, wenn er sagt, daß die teilweise weitere Fassung der Verfassungen der Länder [9]) kein Beweismittel für einen engen Sinn der RV wäre. So spricht die Preußische Verfassung in Art. 6, III vom Ausschluß des VB über „Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnung". Ein argumentum e contrario für die RV kann wegen der späteren Verkündung der Preuß. Verf. im Jahre 1920 nämlich nicht gezogen werden. Vielmehr ist richtig, daß bei der Beratung der VG die Abgeordneten über diese Frage sich in verschiedenster Weise äußerten und den Begriff nicht einheitlich formulierten. [10]) Einig war man darüber, daß die VG auf Finanz-

---

[6]) Vgl. Anschütz, Staatsrechtl. Betrachtungen zum VB, Frankf. Ztg. 19. 11. 29 Nr. 847.

[7]) Schmitt, VE und VB 1927 S. 16 ff. insbes. S. 20.

[8]) Triepel, AöR 39, S. 495.

[9]) Baden § 23, III, Hessen Art. 14; Württemberg § 45 nehmen bestimmte Gegenstände von der Volksabstimmung aus, Bayern § 77, Hamburg Art. 58, III, Bremen § 41, Thüringen § 20, Mecklenb.-Schwerin § 45 ebenfalls. Ausdrücklicher Ausschluß bestimmter Angelegenheiten vom VB befindet sich in den Länderverf. von Braunschweig Art. 41, III, Preußen Art. 6, III, Sachsen Art. 37, Schaumburg-Lippe § 10, V, Mecklenb.-Strel. § 32, II, Oldenburg § 65, I u. II und Lippe Art. 10, V.

[10]) Vgl. Prot. d. 8. Ausschusses der Nat.Verf. S. 294—296 und S. 307 ff.

gesetze keinen Einfluß[11]) haben dürfte. Von Interesse sind die im Verfassungsausschuß vorgetragenen Warnungen des Vertreters des Reichsfinanzministeriums, Geheimrat Saemisch, der auf die dringend erforderliche Sonderstellung der Abgaben und Besoldungsgesetze hinweist und sich den Ausführungen des Abg. Groeber und dessen Antrag (Nr. 189) vollinhaltlich anschließt. Dieser Antrag, die Grundlage zu Art. 73, IV RV, wurde angenommen und sprach von „Haushaltsplan, Abgabengesetzen und Besoldungsordnung der Reichsbeamten"; ferner ist Schmitt im Recht, wenn er hieraus folgert, daß eine Gleichstellung eines beliebigen Gesetzes, das den Haushaltsplan betrifft, mit „dem Haushaltsgesetz, wie es die Verfassung in Art. 85 verlangt, zu verneinen ist. Er unterscheidet deshalb das Staatshaushaltsgesetz als „das Finanzgesetz" und andere Finanzgesetze und gelangt zu der Feststellung, daß „es sprachlich möglich ist, neben dem Staatshaushaltsgesetz die anderen finanziellen Gesetze als ‚Gesetze über den Haushaltsplan' zu bezeichnen".

Diese Ansicht ist als herrschende Lehre zu bezeichnen, der sich außer der Reichsregierung[12]) auch noch Poetzsch-Heffter[13]), Kaisenberg[14]) und Anschütz anschließen. Dieser führt in seinem Kommentar zur RV (S. 339 Bem. 1) aus, daß man „unter Haushaltsplan nicht bloß das Etatgesetz (Art. 85, II), sondern jedes Gesetz versteht, das infolge der von ihm angeordneten Einnahmen oder Ausgaben den Staatshaushalt wesentlich beeinflußt". Schulte[15]) erklärt dazu: „Das Wesentliche sei, daß nach dem Inhalt des Gesetzes durch geldliche Maßnahmen dem Staatshaushalte neue Einnahmen verschafft oder neue Ausgaben auferlegt

---

[11]) Abg. Koch ebenda: „Ich erwähne noch, daß in dem letzten Absatz unseres Antrages nachgetragen werden soll: ‚Auf den Haushaltsplan und auf die Finanzlage findet diese Bestimmung keine Anwendung'." (S. 308).

Abg. Keil (S. 296) empfiehlt zwar Abstimmung über einzelne Finanzfragen, über den Etat würde eine VA zur Lähmung der Verwaltung führen.

[12]) Vgl. die Ablehnung des VB des Reichsbundes für Siedlung und Pachtung, Sparerbund und Reichsarbeitsgemeinschaft der Aufwertungs-Beschädigten.

[13]) Komm. z. RV S. 322 Nr. 21.

[14]) Kaisenberg, ZöR. VI, 1927 S. 188 ff. insbes. S. 189.

[15]) RuPrVBl 51, S. 228 unten.

werden sollen." Er geht in seiner Auffassung so weit, daß er jedem VB, in dem „der finanzielle Zweck allgemein ausgedrückt oder in irgendeiner Weise umschrieben wird", die Zulassung aus Gründen des Art. 73, IV verweigern will. Insbesondere hält er daran fest, wenn das VB diesen Zweck erfüllen solle, Sinn und Wortlaut ihn aber nicht erkennen lassen. Anderer, erheblich abweichender Ansicht ist Merk [16]), dem der Verfasser nicht beistimmen kann. Merk gelangt zwar gerade unter Berufung auf die schon erwähnten Beratungen des Verfassungsausschusses über die der VG zu entziehenden Materien zu der Ansicht, daß „aus diesen Verhandlungen in keiner Weise zu entnehmen ist, daß das Wort Haushaltsplan in einem weiteren Sinne auszulegen ist". Es darf jedoch dabei nicht vergessen werden, daß die von ihm entnommenen Zitate nur denjenigen Beratungen entstammen, die erst zur Formulierung anregen sollen. Aus allen Vorschlägen im Verfassungsausschuß ist vielmehr gleichmäßig ersichtlich, durch eine entsprechende Vorschrift (Art. 64 a im Entw. und im späteren Art. 73, IV RV) eine Schranke zum Schutze der Finanzhoheit des Staates zu errichten, wobei alle Sprecher betonen, daß nicht nur der Etat, sondern überhaupt alle im Etat sich auswirkenden Finanzgesetze inbegriffen sein sollen.

Aus diesen Untersuchungen im Sinne der oben dargelegten herrschenden Lehre ergibt sich also die Feststellung, daß der Gesetzentwurf über das Freiheitsgesetz einerseits im Sinne der §§ 27—30 VEG formal wohl zuzulassen war, daß sich aber andererseits aus dem in § 3 des Gesetzentwurfes enthaltenen Begehren materielle Bedenken gegen die Zulassung hätten konstruieren lassen, da sie eine Umgehung der Vorschriften der RV zu erkennen gaben.

Wie ist dieser Widerspruch zu erklären? Wie konnte die Zulassung des Antrages auf VB durch den RdJ erfolgen, wenn in dem begehrten Gesetzentwurf eine Bestimmung enthalten war, die im Gegensatz zu Art. 73, IV RV stand? Denn es erscheint offenbar unjuristisch und unhaltbar, daß die Beurteilung ein- und desselben Gesetzentwurfes formal zur Bewilligung des Zulassungsantrages führen muß, während sie materiell dessen Ablehnung be-

[16]) Vgl. AöR NF 19, S. 88 insbes. S. 92.

wirken müßte. Die Folge eines solchen Mißverhältnisses für das ganze Verfahren zeigte sich beim VB für das Freiheitsgesetz nicht nur im politischen Streite der Anhänger und Gegner des VG, sondern wirkte sich auch zu Konflikten innerhalb der verantwortlichen Regierungsstellen — sei es des Reichs oder der Länder — aus, die bald den formalen, bald den materiellen Standpunkt glaubten vertreten zu müssen. Dabei gab es beim VB über das Freiheitsgesetz nur eine Wahl, nämlich den formalen Standpunkt zu vertreten, d. h. so wie es das Gesetz über den VE fordert, nur die formalen Voraussetzungen zu prüfen, nicht aber materiellrechtliche zu betrachten, die im VEG nicht zu denen für die Zulassung eines Antrags auf VB aufgezählten Voraussetzungen gehören. Als materiellrechtliche oder negative Voraussetzungen könnten höchstens diejenigen Materien bezeichnet werden, die keinesfalls einem begehrten Gesetzentwurf zugrunde liegen dürfen. Eine Aufzählung der vom VB ausgeschlossenen Materien ist im § 1, II VEG enthalten und stimmt mit der Vorschrift des Art. 73, IV überein, die besagt: „Ueber den Haushalsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen VE veranlassen."

In welcher Rechtslage befand sich nun der RdJ als er über die Zulassung oder die Ablehnung des Antrags auf VB zu entscheiden hatte? Diese Frage führt zu einem der beachtenswertesten Probleme, die sich aus dem VB im Jahre 1929 ergeben haben. Das Prüfungsrecht des RdJ über die Zulassung muß als eines der markantesten Momente in der Gesetzgebung über das VB im VEG betrachtet werden, weil dessen Sinn und Gestaltung einen gewaltigen Einfluß auf das in der RV niedergelegte System der Volksabstimmung auszuüben vermag.

Gemäß § 30 VRG ist der RdJ zuständig, über die Anträge auf VB zu entscheiden. Er hat dabei nach den Vorschriften der §§ 27—29 VEG zu verfahren, deren Erfüllung die Voraussetzung für die Zulassung ist. Diese Vorschriften tragen aber einen rein formalen Charakter. Sie besagen nichts über den materiellrechtlichen Inhalt des Gesetzentwurfs, insbesondere geben sie nicht etwa eine Aufzählung solcher Materien, die verboten, oder solcher,

die erlaubt sind. Man kann darum sagen, daß grundsätzlich vom Volke jedes Begehren gestellt werden kann, das in den Rahmen der RV hineinpaßt. Diese Möglichkeit bedingt der umgekehrte Sinn der soeben erwähnten Vorschriften aus Art. 73, IV RV bzw. § 1, II VEG. Das hier ausgesprochene Verbot muß demnach bei allen Volksbegehren beachtet werden. Auch der RdI als zuständiges Reichsorgan für die Durchführung eines VG hat bei der Prüfung des Zulassungsantrages die allgemeinen Vorschriften zu berücksichtigen, selbst wenn sie den Inhalt des VG berühren. Diese Pflicht ist indessen nicht in den Voraussetzungen, auf die der § 30 VEG (bzw. §§ 27—29) hinweist, enthalten, sondern stützt sich auf die allgemeinen Vorschriften für einen VE, wie sie in § 1 VEG vorgesehen sind. Dieses Prüfungsrecht des RdI, das man vielleicht *beschränkt materielles Prüfungsrecht* nennen kann, hätte beim Zulassungsverfahren des Hugenbergschen VB zur Abweisung des Antrages führen können. Die Bestimmungen des VEG sind aber so gefaßt, daß die Zulassung dieses VB dem formalen Charakter aller für eine Zulassung in Frage stehenden Vorschriften mehr entsprach als die Ablehnung. Denn die dem RdI maßgeblichen gesetzlichen Richtlinien billigen ihm, wie § 30 VEG beweist, nur solche Prüfungen des Antrages auf VB zu, die sich auf Erfüllung gewisser Voraussetzungen, nicht aber auf die Materie erstrecken.

Die materiellen Vorschriften, wie sie sich aus § 1, II VEG und Art. 73, IV RV ergeben, gelten ebenso für die Antragsteller als auch für den RdI. Infolgedessen können sie nicht als solche Normen betrachtet werden, die ein materielles Prüfungsrecht begründen.

Man muß daher zu dem Schluß gelangen, daß der RdI, wenn er glaubte, den Sinn des Abs. IV des Art. 73 RV wörtlich auslegen zu müssen und nicht der herrschenden Lehre zu folgen, die Zulassung des VB über das Freiheitsgesetz gestatten mußte, da die in den §§ 27—29 VEG geforderten formalen Voraussetzungen erfüllt waren. — Machte also der RdI von dem einzigen Moment ihm gewährter materiellrechtlicher Prüfung, wie sie aus dem § 1, II VEG bzw. Art. 73, IV RV hervorgeht, keinen Gebrauch, so

mußte er unbeschadet des weiteren Inhalts dem Antrag stattgeben. Nur wenn er den § 3 des Gesetzentwurfes als diesen Bestimmungen widersprechend betrachtet hätte, wäre eine Ablehnung des Antrages zu begründen gewesen. Eine Verweigerung unter Hinweis ewa auf den § 4 des Ges.Entw., in dem eine die RV verändernde Zuständigkeitsverschiebung enthalten war, kam also nicht in Frage, weil weder das VEG noch die RV dem RdJ das Recht auf materielle Prüfung des von den Antragstellern eingereichten Gesetzentwurfs verleiht.

Hatte nun der RdJ den Gesetzentwurf „Freiheitsgesetz" zugelassen, so hätte diese Zulassung nach den gesetzlichen, rein formalen Gesichtspunkten genügen müssen, alle Bedenken gegen den Inhalt des Ges.Entw. bei Reichs- oder Landesbehörden zu beseitigen. Vor allem hätte als Wirkung für das ganze Verfahren immer beachtet werden müssen, daß der RdJ, der in diesem Falle die Regierung repräsentierte, verfassungs- und gesetzmäßig gehandelt hatte, und daß nach dem derzeitigen Wortlaut des VEG eine materielle Prüfung des Gesetzentwurfs nicht angängig war. Infolgedessen hätten die Reichsregierung sowie die Länderregierungen und andere staatliche Behörden nicht mehr den Wortlaut einer materiellen Prüfung unterziehen und die Zulassung sowie den Entwurf des Gesetzes als verfassungswidrig bezeichnen dürfen. Denn an der Zulassung war de lege lata — wenn man die einzige Möglichkeit bezüglich § 3 des Ges.Entw. und den Art. 73, IV RV außer Acht ließ — nichts zu ändern, und diejenigen Momente des Gesetzentwurfs, die verfassungsändernd waren, hatten die qualifizierte Mehrheit zu erbringen.

β) Gesetzentwurf über der Gesetzgebung entzogene Materialien

Die bisherigen Untersuchungen, die anhand der Erfahrungen aus dem VB von 1929 nach dem derzeitigen VEG vom 27. 6. 21 — de lege lata — angestellt wurden, erfordern aber auch die Erörterung solcher Fälle, deren Lösung nur de lege ferenda befriedigend erscheint. Es sind darum die folgenden Ausführungen dem rechtspolitischen Standpunkt gewidmet.

Es ist nämlich in der Problemstellung, wie weit das Prü-

fungsrecht des RdI reicht, die Frage zu erwägen, ob die Anträge auf VB sich mit Entwürfen auf Gesetze im materiellen und formellen Sinne beziehen dürfen. Die Antwort erscheint billig, wenn man weiß, daß die VG im 5. Abschnitt der RV enthalten ist, der die Bezeichnung „Die Reichsgesetzgebung" trägt. Sind doch die Gesetze dieses Abschnittes Akte der Reichslegislative, d. h. desjenigen Organs, dem das leges ferre die gesetzgebende Gewalt spezifisch, wenn auch nicht ausschließlich übertragen ist. Der Gesetzgeber ist normalerweise die vom Volk gewählte Vertretung, der Rtag, ausnahmsweise (Gesetzgebung durch VE vgl. Art. 73—76 RV) das Volk selbst, die Wählerschaft. Rtag und Volk beherrschen jedoch das Gesetzgebungsverfahren insofern nicht allein, als „Nebenorgane" wie der Reichspräsident, die Reichsregierung, der Reichsrat, sowie der Reichswirtschaftsrat den Vorschriften der RV entsprechend teils obligatorisch, teils fakultativ an der Gesetzgebung beteiligt sind.[17])

Handelt also der 5. Abschnitt der RV von der Legislative, so soll er damit den Weg der Gesetzgebung bestimmen. Bei ihm „wirken beschließende und vollziehende Faktoren zusammen, um ein Gesetz in diesem formellen Sinne zustande zu bringen. Erst wenn alle die zum Zustandekommen eines Gesetzes erforderlichen Akte tatsächlich zusammentreffen, liegt die oberste und für jedermann verbindliche Staatswillenserklärung ‚Gesetz' vor. Und weil ein solches Gesetz kraft Rechtssatzes als Staatswillenserklärung auf den Staat bezogen wird, worin letzten Endes der Grund für die Allgemeinverbindlichkeit des Gesetzes liegt, so ist des weiteren erforderlich, daß alle jene Akte auch rechtswirksam sind; denn sonst ist eine Zurechnung auf den Staat nicht denkbar. ‚Gesetzgebende Gewalt' ist demnach, wie schon für die Vergangenheit, nur ein zusammenfassender Ausdruck für das eigentümliche Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren, in dessen Richtung das Ziel ‚Gesetz' liegt."[18])

Wir gelangen darum zu dem Schluß, daß in den verfassungsrechtlichen Bestimmungen über VB und VE der Gesetzesbegriff

---

[17]) Vgl. Anschütz, RV S. 313.
[18]) Waldecker, Preußische Verfassung S. 174.

des bürgerlichen Rechtsstaates Voraussetzung ist und darum ein VB nur für ein Gesetz in diesem Sinne und nicht für beliebige sonstige Akte zulässig ist. Ein VB darf also nur solche Gesetzentwürfe einbringen, die eine materielle Frage behandeln. Die übrigbleibenden Objekte der Staatsautorität sind der Volksgesetzgebung unzugänglich, das heißt alle Akte, die aus sich heraus erstens der Verwaltungsexekutive und zweitens der richterlichen Gewalt unterstellt sind. Will nun aber ein Gesetzenwurf, wie die §§ 1—3 FreihG.,[19]) neue bindende Richtlinien über die Außenpolitik herbeiführen, so wäre damit ein Gebiet berührt, das die Art. 45 und 46 RV beträfe und einen verfassungsändernden Charakter von grundsätzlicher Bedeutung hätte. Denn gemäß Art. 45, I, 1 u. 2 RV vertritt der Reichspräsident das Reich völkerrechtlich und schließt[20]) im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit den auswärtigen Mächten. Er allein ist also, selbstverständlich nur unter verfassungsmäßiger Mitwirkung des zuständigen Ministers (Art. 50 RV), legitimiert, namens des Reichs nach außen hin, anderen Mächten gegenüber bindende Erklärungen abzugeben, sowie völkerrechtlich wirksame Handlungen vorzunehmen.[21]) Art. 56 RV umgrenzt indessen die Tätigkeit des Reichskanzlers und weist diesem in Satz 1 die Bestimmung der Richtlinien der Politik zu. Damit ist seine Stellung als des für das Ganze verantwortlichen leitenden Staatsmannes gekennzeichnet.[22]) Soll nun darin eine Aenderung vollzogen werden, wie es der Ges.Entw. über das FreihG. vorsah, so wäre das nur mittels verfassungsändernden Gesetzes möglich, weil dies der in der RV durchgeführten Trennung der Gewalten widerspräche.[23]) Es kön-

---

[19]) s. Text am Anfang dieser Arbeit S. 1 ff.

[20]) „Schließung" betätigt durch Ratifizierung. Der RPR muß dieselbe nicht vollziehen, sie ist vielmehr delegierbar.

[21]) Anschütz, RV zu Art. 45 S. 232.

[22]) So auch Wolgast, AöR NF. 5 S. 35 ff. Der Reichskanzler habe als leitender Staatsmann des Reiches die für alle vollziehenden Stellen maßgebenden Grundsätze der äußeren und inneren Politik des Reiches im Sinne der ihn tragenden Reichstagsmehrheit nach Umfang und Inhalt zu bestimmen, und auch Giese, Art. 56 Bem. 2 S. 182.

[23]) Wolgast, Zum deutschen Parlamentarismus (1929) auf S. 88 Anm. 12a, erblickt in der tatsächlichen Amtsführung des Reichskanzlers während

nen nicht einfach Gesetzesvorschriften für die Führung der auswärtigen Politik gegeben und damit die Initiative der verfassungsmäßig berufenen Organe, des Rpr und des Rkz, ausgeschlossen oder zum mindesten erheblich eingeschränkt werden. Es ist darum den Betrachtungen Poetzsch-Heffters[24][25] über den Gesetzentwurf und die Art. 45 und 46 RV zuzustimmen, wenn er sagt: „Die Grenzlinie zwischen dem Wirkungskreise der gesetzgebenden Gewalt und den Befugnissen der Reichsregierung wird auf diese Weise mit einer Deutlichkeit gezogen, wie es in der zehnjährigen Geschichte der Weimarer Verfassung nur selten geschehen ist. Wenn im herrschenden Verfassungssystem eine Richtlinie für die Außenpolitik zum Gegenstande der Gesetzgebung nicht gemacht werden kann, dann kann eine solche Richtlinie, ehe nicht das Verfassungssystem abgeändert ist, überhaupt nicht vom Volke begehrt werden. Nach Art. 73, III RV können nur Gesetze begehrt werden. Ein VB, das einen der Volksgesetzgebung unzugänglichen Inhalt hat, muß von der Reichsregierung als unzulässig zurückgewiesen werden.[26])

Merk lehnt indessen sowohl die Ansicht von Anschütz über die

---

der Panzerkreuzerkrise im Jahre 1928 (vgl. die Ausführungen des Abg. Dr. Wirth in der Reichstagssitzung vom 16. 11. 28 (Sten. Ber. S. 361 ff.) eine Abänderung des Art. 56 RV, der dadurch gleichsam einen Zusatz erhalten habe, so daß sein erster Satz lauten müsse: „Der Reichskanzler bestimmt, wenn er will, die Richtlinien der Politik."

Dieser Ansicht ist m. E. zu widersprechen, denn aus den Prot. zur RV (Akt. 391 S. 296 ff. insbes. S. 299 und 300 oben) geht klar hervor, daß dem Reichskanzler die Möglichkeit gegeben werden sollte, „in die Verwaltung jedes einzelnen Ressorts einzugreifen" (Abg. Delbrück aaO S. 300). Auch aus der Debatte ist ersichtlich, daß bei einer Persönlichkeit im Gesamtministerium die Leitung liegen muß, weshalb ihn die herrschende Lehre auch nicht als primus inter pares betrachtet. Das ist der Sinn des Art. 56, S. 1, der darum nicht als eine Sollvorschrift, sondern einzig als eine Mußvorschrift aufzufassen ist.

[24]) JW 1929, 49/50 S. 3364.

[25]) ebenso Kaisenberg unter Hinweis auf Art. 45 u. 56 RV. „Die in der RV durchgeführte Trennung der Gewalten kann nur durch verfassungsändernde Gesetze durchbrochen werden." Köln. Ztg. 12. 11. 29 Nr. 621 a.

[26]) Diesen Gedanken vertritt Poetzsch-Heffter bei anderer Gelegenheit (RuPrVbl 50 S. 773 Anm. 2) nachmal nachdrücklichst unter Bezugnahme auf Anschütz in Frankf. Ztg. v. 13. 11. 29 Nr. 847.

Auslegung des Art. 56 ab, wie auch die soeben von Poetzsch-Heffter zitierte. Er meint, eine Richtlinie für die Außenpolitik könne sehr wohl in die Form eines Gesetzes gekleidet und dieses dann vom Volk begehrt werden, da die RV keine Bestimmung enthalte, was zum Gegenstande der Gesetzgebung gemacht werden kann. Schranken über den Inhalt eines Gesetzes können nur aus der RV hergeleitet werden.[27]) Merk kommt darum zu dem Schluß, daß es sich bei Zugrundelegung der Auffassungen von Anschütz und Poetzsch-Heffter bei dem beantragten Gesetzentwurf „um eine Verfassungsänderung für einen Einzelfall, um eine sogenannte Verfassungs-Durchbrechung" handeln würde. „Es wäre sonach auf alle Fälle erst noch zu erörtern, ob ein verfassungsrechtliches Hindernis der Zulassung unter diesem Gesichtspunkte gestanden hätte. Das aber ist zu verneinen." Die umstrittene allgemeine Frage der Zulässigkeit der Verfassungsdurchbrechung bejahend, führt Merk weiter aus: „Daß in gleicher Weise die durch Gesetz im Sinne von Art. 76 RV so auch durch VB die Verfassung geändert werden könnte, ohne daß zuvor oder gleichzeitig die Verfassungsurkunde etwa durch ein besonderes, darauf gerichtetes VB abgeändert wird, ehe einem Antrag auf Zulassung eines VB, das auf die Vorlegung eines dem bisherigen Wortlaut der Verfassung widersprechenden Gesetzes gerichtet ist, stattgegeben wird. Dieser Meinung kann nicht beigepflichtet werden, weil sie den für die parlamentarische Regierungsform sehr bedeutsamen Art. 56 nicht berücksichtigt.[28]) Sie ist aber insofern wichtig, als sie zeigt, daß durch eine sehr weite Auslegung des Gesetzes mangelnde oder lückenhafte Vorschriften beseitigt werden sollen. Das kann aber nur zu Unklarheiten führen. Als Ergebnis dieser Betrachtungen ist darum zu fordern, daß bei der Zulassung eines Antrages auf VB der RdI nicht nur die formalen Voraussetzungen prüft, sondern auch den materiellen Inhalt einer staatsrechtlichen Kontrolle unterzieht. Ein solches Prüfungsrecht sollte ihm de lege ferenda verliehen werden.

---

[27]) aaO S. 92.

[28]) vgl. S. 14.

γ) Gesetzentwurf unsittlichen Inhalts

αα) Des weiteren wurde durch das FreihG. die Frage aufgeworfen, ob es möglich ist, mittels VA zu begehren, daß eine Person oder ein bestimmter Personenkreis unter eine solche Strafe gestellt werde, die außerhalb des VB selbst als eine strafbare Handlung angesehen werden müßte, und weiter, ob es möglich ist, für eine bereits vollzogene, an sich straflose Handlung nachträglich eine in einem VB bestimmte Strafe herbeizuführen. Das würde dem Sinn des § 2 StGB zuwiderlaufen. Begehren dieser Art wären deshalb zurückzuweisen, da der VG in der Verfassung keine richterliche Vollmacht erteilt worden ist und weil im anderen Fall eine Handlung als Strafe nur dann erkannt und mit Strafe belegt werden kann, wenn sie zur Zeit der Begehung der Tat dieselbe bereits mit Strafe bedrohte (§ 2 StGB, Art. 116 RV). Im § 4 FreihG. wurde die Bestrafung des Rkz und der Reichsminister sowie der Bevollmächtigten des Deutschen Reiches nach § 92 Nr. 3 StGB (diplomatischer Landesverrat) gefordert, wenn sie entgegen dem § 3 FreihG. solche Verträge mit auswärtigen Mächten zeichneten. Da aber zur Zeit der Einreichung des Gesetzentwurfes (28. 9. 1929) über das FreihG. der Neue Plan bereits gezeichnet worden war, so widersprach diese Forderung dem § 2 StGB, soweit sie rückwirkende Kraft besitzen sollte.[29])

ββ Im Rahmen derjenigen Erwägungen, welche Volksbegehren gestellt werden können und welches Prüfungsrecht dem RdJ de lege ferenda übertragen werden sollte, ist auch auf solche VB hinzuweisen, die aus unsittlichen Motiven, aber unter Erfüllung der für das Antragsverfahren auf VB geltenden Voraussetzungen dem RdJ zugeleitet werden. Angenommen, daß alle gesetzlichen Voraussetzungen durch die Antragsteller erfüllt sind, so sollte dem Minister doch das Recht der Zulassungsverweigerung auch auf Grund materieller Prüfung des Antrages gegeben werden. Sind schon im bürgerlichen Recht Geschäfte und Verträge, die gegen die guten Sitten verstoßen, nichtig (§ 138 BGB), so kann man wohl

---

[29]) So auch Prof. D. Dr. Dr. Bredt, MdR, im Berliner Börsen-Courier vom 1. 10. 29 Nr. 457.

zum Staatsrecht die Parallele ziehen, daß VB, die eine innere Beziehung zwischen dem unsittlichen Zweck und dem Inhalt des begehrten Gesetzentwurfes aufweisen,[30]) nicht zulassungsfähig sind.

δ) Gesetzentwurf im Widerspruch zu Art. 109 RV

Als letztes Beispiel für eine de lege ferenda notwendig erscheinende materielle Prüfung der Anträge auf Zulassung durch den RdJ sei ein mit dem Art. 109, I RV in Widerspruch stehender Antrag auf Zulassung eines VB erörtert, der den in der Verfassung aufgestellten Grundsatz „Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich" zu durchbrechen droht. Wir stehen heute zweifellos noch in einem Stadium fließender staatlicher Verhältnisse. Mögen auch viele feste Formen bereits gefunden sein und sich in den letzten 10 Jahren bewährt haben, so bleibt doch nicht zu verkennen, daß weite Volkskreise unzufrieden sind und danach trachten, wesentliche Aenderungen des bestehenden staatlichen Systems herbeizuführen. Da sich überdies durch die schwierige Wirtschaftslage der letzten Jahre die Gegensätze zwischen Arm und Reich auf Kosten des sogen. Mittelstandes verschärfen, so ist es nicht undenkbar, daß einmal ein VB beantragt wird, das sich gegen einzelne Kreise des Volkes richtet, seien es Berufsgruppen, Religionsgemeinschaften oder Einzelpersonen, die es unter besonderes, durch VE zu sanktionierendes Recht stellen will. Anders ausgedrückt, das Volk könnte durch die ihm gewährte Souveränität die Grenzen als Gesetzgeber mittels der Volksgesetzgebung bewußt oder unbewußt überschreiten wollen. Einer solchen Volksgesetzgebung würde wohl zweckmäßig durch das Prüfungsrecht des RdJ vorgebeugt werden. Denn der in Art. 109, I RV ausgedrückte und viel umstrittene Grundsatz, daß alle Deutschen vor dem Gesetze gleich sind, bedarf nicht wegen der darin versprochenen Erfüllung demokratischer Regierungsweise besonderen Schutzes, sondern er stellt dem Gesetzgeber selbst eine Grundlinie auf, die zu überschreiten ein gefährliches Unternehmen für den Staat zu bedeuten hätte. Es fragt sich nämlich, was der Art. 109 RV besagt, ob er nur erklärt, der Gesetz-

---

[30]) Vgl. RGR Komm. zu § 138 S. 215.

geber habe jeden Deutschen ohne Ansehen der Person nach gleichem Recht zu behandeln, oder ob er auch die grundsätzliche Feststellung des Verfassungs-Gesetzgebers treffen will, daß eine willkürliche Behandlung einzelner Deutscher oder bestimmter Kreise, sei es vor Gericht oder sei es durch die Verwaltung, ausgeschlossen ist.

Bisher ist die Auslegung des Art. 109 RV, der zu den staatsbürgerlichen oder reichsbürgerlichen Grundrechtsartikeln gehört,[31]) keine einheitliche, sondern es haben sich in der Wissenschaft zwei hauptsächliche Lager gebildet, so daß sich zwei bisher unüberbrückte Anschauungen gegenüberstehen. Die erste Gruppe umfaßt diejenigen Schriftsteller (wie Anschütz, Giese, Stier-Somlo, von Freytag-Loringhoven, Thoma u. a.), die in dem Gleichheitssatz des Art. 109, I RV nur eine *Norm für die Gesetzesanwendung* erblicken, während die Verfechter der anderen Meinung (wie Hatschek, Triepel, Kauffmann, Jellinek, Schmitt, Poetzsch-Heffter, Bühler, Fleiner, Leibholz u. a.) weitergehen und unter diesen Satz zugleich *eine feststellende und bindende Erklärung seitens des Gesetzgebers* verstehen.

Die Argumentation von Anschütz, Giese, Stier-Somlo usw. beruht jedoch, da sie ihre Untersuchungen lediglich auf die „Gesetzesanwendung“ abstellen, im wesentlichen auf einer Auslegung dem Buchstaben nach. Anschütz hält die gegenteilige Ansicht, der Art. 109, I RV binde auch den Gesetzgeber, schon deshalb nicht für richtig, weil „Art. 109, I RV dann in die bekannte Gruppe derjenigen Grundrechtsartikel einzureihen wäre, die Richtlinien für erst noch zu gebende Gesetze aufstellen“. Diese Auffassung[32]) erscheint aber als eine zu enge. Denn es kommt bei der Auslegung eines Gesetzes stets auf die tiefste Erfassung des Sinnes an. Darum kann man aus Art. 109, I RV nicht nur herauslesen: Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich, als eine Erklärung und Versicherung an die Staatsbürger. Man muß vielmehr auch von anderer Perspektive diesen Grundrechtsartikel betrachten. Der Sinn dieser Vorschrift wendet sich nämlich dann nicht nur an die Regierten, sondern seine neutrale Formulierung gestattet, in gleicher Weise darin eine *an*-

---

[31]) Thoma, Festschrift f. OVG S. 198.
[32]) Komm. z. RV S. 465.

weisende Vorschrift auf die Regierenden zu finden: Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Durch diese neutrale Ausdrucksform enthält der Absatz I des Art. 109 RV eine positive und eine negative Vorschrift. Diese spricht nicht aus, was nach dem Geiste der Verfassung als selbstverständlich angesehen werden sollte: Die gleiche Behandlung aller durch das Gesetz. Jene stellt indessen als ein wesentliches Merkmal der demokratischen Verfassung an die Spitze des Abschnittes über die verfassungsrechtliche Stellung der „Einzelperson“ die Erklärung des Sinnes, daß jeder Deutsche vor dem Gesetz die gleiche Stellung habe. Dieses „Gleichheitsprinzip“, das nach Anschütz „zu den lapidaren Ansprüchen gehört, die in den meisten Grundrechtskatalogen, deutschen und außerdeutschen, wiederkehrt“,[33]) ist vielleicht vom Verfassungsausschuß nicht einer so kritischen Prüfung unterzogen worden wie andere Materien. Denn die Protokolle[34]) ergeben, daß bei der Formulierung lediglich auf die „Gleichheit vor dem Gesetz“ geachtet, nicht aber die Bindung auch des Gesetzgebers selbst erwähnt wurde. Auch bei der dritten Lesung wurde Art. 109 unverändert angenommen.[35]) Man hat sich also bei der Annahme im Plenum über die Doppeldeutigkeit keine Gedanken gemacht. Aber selbst bei der Beratung der Grundrechte in den Kommissionssitzungen[36]) wurde dem damaligen Art. 28, I (dem jetzigen Art. 109, I) nicht besondere Bedeutung beigemessen. Vor allem sollte bei den Beratungen den „Rechten des Individuums gegenüber dem Staat“ Rechnung getragen werden.[37]) Von Interesse sind dabei noch die Ausführungen von Dr. Preuß, Düringer und Dr. Kahl, die sich zwar auf das Grundrecht der Unverletzlichkeit des Eigentums beziehen, die aber für die Auslegung des Art. 109 RV prinzipielle Bedeutung wegen der Formulierung erhalten. Denn es zeigt sich dabei, wie die Kommission bemüht war, dem Sinne jedes Wortes gerecht zu werden. Es heißt dort: „So würde die Weglassung des

---

[33]) aaO S. 460.

[34]) S. 370, Abg. Beyerle, Dr. Preuß, Haußmann, Huber, Coch usw.

[35]) s. S. 2124 der Prot.

[36]) Vgl. vor allem Komm.Ber., 18. Sitz. vom 31. 3. 19 S. 171 ff. insbes. S. 176 ff.

[37]) Abg. Düringer S. 181.

Satzes, daß das Eigentum unverletzlich ist, die Quelle weitgehender Vermutungen sein. Ebenso würden bei der Enteignung weitgehende Konsequenzen gezogen werden, wenn etwa die Worte ‚gegen Entschädigung' wegfallen würden, oder gar wenn dafür die Worte ‚gegen volle Entschädigung' eingesetzt würden. Man muß also gerade vor Konsequenzen, die aus Reden und Schweigen, aus Ausführungen und Unterlassungen gezogen werden, nicht zurückschrecken, Dinge, die an und für sich selbstverständlich sind, wieder aufzunehmen." [38]) Aehnlich äußert sich Kahl [39]): „Es erscheint mir bedenklich, ein Gesamtbekenntnis der neuen Ideen nur in allgemeinen Formen festzulegen. In der außerordentlichen Vieldeutigkeit liegt auch eine außerordentliche Gefahr. Der Zweck der Grundrechte kann nur sein, nüchtern und juristisch korrekt die Grenzen zu ziehen zwischen dem einzelnen und dem Staat". Diese Zitate könnten für die bisherige Lehre sprechen, wie aber auch ein Beweis dafür sein, daß der Verfassungsgesetzgeber absichtlich diese Fassung gewählt hat, um dem Gleichheitsgedanken weitgehendsten Spielraum zu gewähren.

Eine glatte Entscheidung, ob diese oder jene Auslegung die richtige ist, zu fällen, vermeiden im Grunde genommen beide Lehren. Man möchte darum zu dem Schluß gelangen, daß der Gesetzgeber bei der Formulierung nur an eine die neuen Verhältnisse betont berücksichtigende, weite Bedeutung des Abs. I des Art. 109 RV gedacht hat. Die für den demokratischen Staat folgerichtige Ausdehnung des buchstäblichen Sinnes steht darum im Widerspruch mit der formulierten Absicht des Gesetzgebers, nicht aber mit dem ihn leitenden Gedanken. Man muß darum die Unklarheit des Art. 109, I RV nicht mißverstehen wollen und nur die positive Form herauslesen, unbeschadet der Folgen, die Thoma [40]) fürchtet. Aber auch das Argument von Anschütz [41]) kann nicht anerkannt werden. Die neue Auffassung des Gleichheitssatzes wurzelt weder in einem „politischen Werturteil" noch in einem „anscheinenden Zweifel an

---

[38]) Preuß aaO S. 184.
[39]) aaO S. 185.
[40]) aaO S. 217.
[41]) RV S. 466 oben.

der Fähigkeit herrschender Parlamentsmehrheiten zur Objektivität, d. h. zur gleichen Behandlung gleichgelagerter Tatbestände". Sie beruht vielmehr auf logischer Durchführung des beschrittenen Weges. Die staatsrechtliche Entwicklung wird auch de lege ferenda diese Auslegung bestätigen. Das Symbol der „Justitia" mag hier helfen: das Urteil des Staates muß stets ausbalanciert sein für gleichartige Tatbestände. Dieser Ansicht über die Idee des Art. 109, I folgt auch eine Anzahl von Staatsrechtslehrern wie Triepel [42]), Schmitt [43]), Poetzsch-Heffter [44]), Giese [45]), Kauffmann [46]), Anschütz [47]), Aldag [48]), Leibholz [49]) usw. Das souveräne Volk als Gesetzgeber ist daher ebenso wie die Volksvertretung, der Reichstag, an den Gleichheitssatz gebunden.

Ein VB, das diesem Grundsatz widerspräche, dürfte darum von der über die Zulassung entscheidenden Reichsbehörde, dem RdJ, nicht zugelassen werden. Selbst dann nicht, wenn das VB eine verfassungsändernde Mehrheit aufbrächte, die den Art. 109, I RV

---

[42]) Triepel, Zur Goldbilanzenverordn. S. 30 und Vorzugsaktien (1924) S. 26 ff. Dort heißt es: „Der Grundsatz der Gleichheit vor dem Gesetz bedeutet die Forderung, daß die einzelnen Rechtssätze alles als gleich zu behandeln haben, was ungleich zu behandeln, Willkür bedeuten, d. h. auf den Mangel einer ernsthaften Erwägung beruhen würde." M. a. W.: er wünscht, daß gleiche Tatbestände eben dieselbe Würdigung seitens des Staates erfahren.

[43]) Schmitt, Verfassungslehre 1928, S. 155 erklärt, daß Art. 109 Ausnahmegesetze im eigenen Sinne verbiete, d. h. aus individuellen Gründen gegen eine bestimmte Einzelperson oder eine Mehrheit bestimmter Einzelpersonen gerichtete Gesetze. Durch dieses Verbot sei auch der Gesetzgeber gebunden.

[44]) „Der Gleichheitssatz steht der Willkür des Gesetzgebers entgegen." Komm. z. RV Art. 109, I, 2a a. E. S. 400.

[45]) „Der Grundsatz des Abs. 1 bedeutet nicht Rechtsgleichheit aller, sondern rückhaltlose gleichm. Anwendung des Ges., d. h. der Rechtssätze auf jedermann ohne Ansehen der Person." Giese, Komm. RV Art. 109, I, S. 299/300.

[46]) Veröffentl. d. Staatsrechtslehrer III, S. 5.

[47]) Komm. z. RV zu Art. 109, I S. 460/61 (10. Aufl.).

[48]) Die Gleichheit vor dem Gesetz in der RV, S. 87.

[49]) Die Gleichheit vor dem Gesetz, Eine Studie auf rechtsvergleichender und rechtsphilosophischer Grundlage, S. 34.

beseitigen und den VE herbeiführen könnte. Ein VB mit solcher Zielsetzung wäre als nicht zulassungsfähig vom RdJ beim Zulassungsverfahren abzulehnen.[50])[51])

c) Ergebnis

Die auf S. 7 oben formulierte Problemstellung, ob der Zulassungsantrag für das VB über das Freiheitsgesetz vom RdJ abzulehnen war oder nicht, sei nach den sich im Laufe der Untersuchung gezeigten wichtigen Momenten folgendermaßen beantwortet: Der Antrag auf Zulassung des VB entsprach formal den für den RdJ maßgeblichen Vorschriften der §§ 27—29 VEG, so daß ihm stattzugeben war. Jedoch enthielt der Antrag nicht so sehr dem Wortlaut als dem Sinne nach Begehren, die mit dem in der RV niedergelegten Grundsätzen in erheblichem Widerspruch standen. Diese vom RdJ zwar erkannten Begehren konnten ihn indessen nicht zur Ablehnung des Antrages veranlassen, da sich sein Prüfungsrecht, wie es sich aus dem § 30 VEG ergibt, nur auf die Erfüllung der Voraussetzungen der §§ 27—29 erstreckt; eine Prüfung des sachlichen Inhalts des Antrages auf VB steht ihm jedoch nur insofern zu, als er festzustellen hat, daß das Begehren sich nicht gegen Art. 73, IV RV richtet. Hätte der RdJ außer dem formalen Prüfungsrecht auch ein ausreichendes materielles besessen, so wären dem deutschen Volke bei dem letzten VB viele höchst unangenehme Auseinandersetzungen in Wort und Schrift erspart geblieben. Denn aus der Zulassung des Antrages auf Volksbegehren durch den RdJ mußte gefolgert werden, daß auch der Inhalt des VB ein solcher war, wie er der Verfassung entsprach, ohne Rücksichtnahme auf den von den zuständigen Regierungsstellen eingenommenen Standpunkt.

Damit ist eine neue Frage angeschnitten, nämlich ob die Be-

---

[50]) Vgl. Schulte, Breslau, RuPrVBl 51, S. 228 ff.

[51]) Ein dieses Problem berührendes Moment konnte beim VB von 1929 in dessen § 4 erblickt werden.

deutung der Zulassung so weit geht, daß sich jedermann an der Eintragung beteiligen darf, ohne sich dadurch zu benachteiligen. Diese Frage ist von grundsätzlicher Bedeutung, da sie nicht nur bei der Eintragung zum letzten VB maßgebend war, sondern auch für alle zukünftigen VB in gleicher Weise gelten wird.

3. Beteiligung am Volksbegehren

Die Problemstellung lautet hier: Bietet die Zulassung eines Antrags auf VB durch den RdJ eine Gewähr dafür, daß sich die Eintragungsberechtigten, insbesondere wenn sie Staatsbeamte sind, nicht in nachteiligen Widerspruch zur RV oder Beamtengesetzen stellen?

a) Eintragungsverfahren nach §§ 33 ff. VEG

Um diese Frage beantworten zu können, ist zunächst auf das VEG zurückzugreifen. Wir wissen bereits, daß Anträge und Begehren nach § 1 Nr. 2 u. 3 VEG gemäß § 26 VEG einem besonderen Zulassungs- und Eintragungsverfahren unterliegen. Vom Zulassungsverfahren war oben S. 3 ff. die Rede, so daß hier nur das Eintragungsverfahren erläutert zu werden braucht.

Für dieses gelten die Vorschriften des VEG aus §§ 33—43. Die hierfür wichtigste Vorschrift ist die des § 33, der bestimmt, daß eintragungsberechtigt ist, wer am Tage der Eintragung zum Reichstag wählen kann, d. h. das Eintragungsrecht ist vom Wahlrecht zum Reichstag abhängig. Die Voraussetzungen der Eintragungsberechtigung finden sich im § 36 VEG, während die übrigen Vorschriften das technische Verfahren im einzelnen regeln. Aus dem § 33 VEG geht demgemäß hervor, daß alle Wähler zum Reichstag gleichzeitig als Eintragungsberechtigte zum Volksbegehren gelten, ohne daß in dieser Vorschrift irgendeine Einschränkung zu finden wäre.

Vom VB über das Freiheitsgesetz her ist jedoch bekannt, daß den Staatsbeamten aus der Eintragung zum VB Schwierigkeiten entstehen konnten. Diese Aussicht trug erheblich dazu bei, die Beamten und vielfach auch deren Familien von der Einzeichnung in Listen zum VB abzuschrecken. Denn der pr. Min.Pr. hatte sowohl

in einem Rundfunkvortrag wie auch wenig später im Landtag [52]) sich wie folgt geäußert: „... Ich spreche deshalb auch hier noch einmal namens des gesamten Staatsministeriums die bestimmte Erwartung aus, daß sich jeder Staatsbeamte im vollen Bewußtsein seiner Pflichten, die er auch außerdienstlich dem Staate gegenüber hat, darüber klar sein wird, daß ein Eintreten für das VB, gleichviel in welcher Form, mit seinen Beamtenpflichten nicht vereinbar ist."

„Diese vom pr. Min.Pr. im Preuß. Landtag abgegebene Erklärung haben sämtliche preußischen Minister alsbald den ihnen unterstellten Behörden durch Veröffentlichung in dem Ministerialblatt ihrer Verwaltung oder durch unmittelbare schriftliche Mitteilung im Wortlaut bekannt gegeben mit der Weisung, sie sofort sämtlichen Beamten (auch denen der Gemeinden und Gemeindeverbände) zur Kenntnis zu bringen. Mehrere Minister, insbesondere der des Innern und der der Finanzen, haben in ihren veröffentlichten Erlassen außerdem noch angeordnet, daß ihnen, wenn ein Beamter dennoch für das VB eintreten sollte, unter Darlegung der näheren Umstände des Falles auf dem Dienstwege sofort zu berichten sei. Die Bekanntgabe der Erklärung des Ministerpräsidenten an die einzelnen Beamten ist im Wege des Umlaufs oder in sonst geeigneter Weise überall erfolgt . . ." [53])

Mit dieser Erklärung des pr. Min.Pr., die in der Oeffentlichkeit größtes Befremden hervorrief und die im Widerspruch mit der RV zu stehen schien, wurde bei den Staatsbeamten die Auffassung hervorgerufen, „daß die Staatsregierung schon die bloße Eintragung als disziplinarische Verfehlung ansehen und behandeln würde",[54]) wie der Staatsgerichtshof in der Klage der DNVP gegen den preuß. Staat feststellt.

Die Untersuchung dieser Aussage muß sich darum mit einem

---

[52]) am 16. Oktober 1929, 1. Sitzung, Drucks. No. 3098, 3. Wahlper. 1. Tagung, 6. Bd., 1929, Sp. 8437.
[53]) Tatsachenschilderung in RGZ 127, Anh. 2—3.
[54]) So: RGZ 127, Anh. 17.

Komplex von Problemen befassen, die in dieser Fragestellung enthalten sind, und führt zu einer Aufstellung von zwei Gruppen:

1. Rechtsnatur der Eintragung und
2. Beteiligung am Eintragungsverfahren.

b) Rechtsnatur der Eintragung

α) Unterschied von Volksbegehren und Petition (Art. 126 RV)

Ueber die Frage der rechtlichen Natur der Eintragung zum VB bestehen zwei Meinungen. Kaisenberg sieht in der Eintragung zum VB eine der Petition[55]) des Art. 126 RV verwandte Handlung, während Anschütz[56]) dieser Ansicht deshalb mit Nachdruck entgegentritt, „weil das VB nicht eine Willenserklärung von Einzelpersonen gegenüber dem Staat, sondern eine — durch das Organ ‚Volk' betätigte — Handlung des Staates selbst ist."

Nach deutschem Verfassungsrecht (Art. 126) hat „jeder Deutsche das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen wie auch von mehreren ausgeübt werden." Dieses im zweiten Hauptabschnitt der RV verbürgte Grundrecht[57]) besitzt keinerlei Ausführungsgesetz, wie etwa Art. 22 auf das Reichswahlgesetz hinweist, oder der Abs. 5 des Art. 73 RV die Schaffung eines VEG ankündigt. Die Wahl zum Reichstag sowie die Beteiligung an der Volksgesetzgebung müssen auf Grund dieser Ausführungsgesetze als rein staatsbürgerliche Rechte aufgefaßt werden, wie das auch Anschütz (Komm. z. RV S. 509) tut. Das geht auch aus dem Wortlaut der Bestimmungen hervor, die als eine conditio sine qua non die deutsche Staatsangehörigkeit voraussetzen, um an den in der RV vorgesehenen Rechten und Pflichten teilzuhaben. Der Art. 126 RV,

---

55) Frankf. Ztg. vom 7. 11. 29 Nr. 831 und RuPrVBl 51, S. 221 ff. Ebenso auch Falck ebenda 50, S. 709 ff.

56) Frankf. Ztg. vom 13. 11. 29 Nr. 847.

57) Vgl. die Ausführungen auf S. 40 f. zu Art. 118 RV.

der zwar im zweiten, die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen regelnden Hauptabschnitt der RV zu finden ist,[58]) besitzt indessen kein Ausführungsgesetz, in welchem die deutsche Staatsangehörigkeit als unumgängliche Voraussetzung für den Genuß dieses Grundrechts bezeichnet wird. Aus der Praxis des täglichen Lebens ist bekannt, daß sich Personen, die die deutsche Staatsangehörigkeit nicht besitzen, mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde wenden, m. a. W. das Recht des Art. 126 RV kann in seinem ganzen Umfange auch von Ausländern oder, wie Hatschek[59]) sagt, Reichsfremden ausgeübt werden, wie es auch tatsächlich geschieht.[60]) Es ist deshalb Anschütz zuzustimmen, der in der Petition ein „bürgerliches" und kein staatsbürgerliches Recht erblickt. Dies ist von Wichtigkeit für den Vergleich des VB mit dem Petitionsrecht. Gemäß § 45 VEG bzw. § 1 Nr. 3 RStO wissen wir, daß VE und VB nur den deutschen Staatsbürgern als souveränes, in der demokratischen Verfassung der deutschen Republik begründetes Recht verliehen ist. Wollte man also die Begriffe von VB und Petition als gleichartige bezeichnen, so könnte mit Recht jemand daraus herleiten, daß in Deutschland ansässige Ausländer aus dem Petitionsrecht einen Anspruch auf Teilnahme an der VG begründen dürfen. Eine derartige Feststellung müßte naturgemäß begründeten Widerspruch hervorrufen. Es ist darum nicht ratsam, den Charakter der Einzeichnung als sich dem Wesen einer Petition nähernd anzusehen, wie Kaisenberg[61]) es wissen will. Eine noch bedenklichere Anschauung ist es indessen, zu glauben, „daß die Eintragung nichts weiter ist als eine mit besonderer Rechtswirkung ausgestattete Petition, die, wenn die erforderliche Unterschriftenzahl aufgebracht wird, zur Gesetzesinitiative wird."[62]) Zwar rückt Kaisenberg in der

---

[58]) So auch Apel, RuPrVBl 50, S. 757 ff.

[59]) aaO Bd. I, S. 302: „Da es sich bei dem Petitionsrecht nur um ein bürgerliches Recht handelt, ist dieses auch Nichtdeutschen, welche sich auf deutschem Staatsgebiet aufhalten, ebenso gewährt, wie andere bürgerliche Rechte."

[60]) Nach Stier-Somo aaO Bd. I, S. 473 steht es, trotzdem es ein bürgerliches Recht ist, Ausländern nicht zu. „Ein anderes ist es, daß die Parlamentspraxis auch ihre Petitionen berücksichtigt."

[61]) RuPrVBl 51 S. 222.

[62]) Frankf. Ztg. vom 7. 11. 29 Nr. 831.

im April verfaßten Betrachtung über die Rechtsnatur der Eintragung von diesem Standpunkt ab, jedoch versucht er ihn sogleich noch durch den Berner Rechtsgelehrten Hilty[63]) zu stützen, der ebenfalls die rechtliche Natur einer Initiative als Petition bezeichnet.[64]) Hilty indessen scheint die Petition in einem anderen Moment als Kaisenberg zu finden. Er meint nämlich, daß es „eine an das Volk gerichtete Petition" wäre. Eine Petition nach der Weimarer Verfassung müssen wir aber nur in einer im Sinne des Art. 126 RV „an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung" gerichteten erkennen[65])[66]) und nicht in einer, die sich an die Wählerschaft, d. h. also an einen anderen als in der RV vorgesehenen Adressaten, richtet. Ueberdies darf nicht vergessen werden, daß es dem Charakter der Petition entspricht, daß das vorgebrachte Anliegen von der zuständigen Behörde oder der Volksvertretung nicht zwangsmäßig befolgt werden muß, sondern der betreffenden Stelle die Antwort und das, darauf, Eingehen in freies Ermessen gestellt wird. Ein vom RdI indessen zugelassenes VB, das die erforderliche Stimmenzahl im Eintragungsverfahren erbracht hat, muß aber ipso iure von der Reichsregierung auf dem vorgeschriebenen verfassungsrechtlichen Weg weitergeleitet werden. Denn bei ihm „betätigt sich das Volk als Gesetzgeber".[67]) Im Einvernehmen mit Kaisenbergs Auffassung stehen zwar Stier-Somlo[68]), Schmitt[69]) und Smend[70]), jedoch vermag der Verfasser sich nicht zu ihr zu bekennen.

---

[63]) AöR Bd. II, 419 ff.

[64]) RuPrVBl 51, S. 222.

[65]) So auch im Gegensatz zu Hilty: Keller, Das Initiativrecht nach den schweizerischen Kantonsverfassungen, Zürich 1889 S. 63 ff. Dieser unterscheidet die Petition von der Initiative durch die angesprochene Person, durch die Aktivlegitimation, durch Umfang, Inhalt und Wirkung.

[66]) So auch StGH im Urt. vom 19. 12. 29 (RGZ 127 Anh. 1 ff. insbes. S. 19). „Die Auffassung, das VB sei eine Petition, beruht auf einer Verkennung des rechtlichen Wesens der VG. Das VB ist keine Bitte an den Reichstag, in welchem Fall man an Art. 126 RV denken könnte, der jedem Deutschen . . . . schriftliche Bitten an die Volksvertretung zu richten . . ."

[67]) So auch das vorstehend zit. Urteil des StGH vom 19. 12. 29, RGZ 127 Anh. 1 ff. insbes. S. 20.

[68]) Stier-Somlo I, S. 472 ff.

[69]) Schmitt, Verfassungslehre S. 116, 169.

[70]) Smend, Verf. u. Verf.R. S. 165, 166.

Anschütz erblickt in VB und Petition zwei voneinander verschiedene und nicht im mindesten verwandte Elemente der Weimarer Verfassung. War schon soeben gesagt, daß beim VB das Volk als Organ eine Handlung des Staates selbst begeht, so möchte hier hinzugefügt werden:[71] „daß das VB seinem Wesen nach Gesetzesinitiative, ein Gesetzesvorschlag ist, der den von anderer Seite (Reichsregierung, Reichstag, Reichsrat) ausgehenden Gesetzesvorschlägen staatsrechtlich gleichsteht. Wer sich an einem VB beteiligt, betätigt damit nicht seine persönliche, sondern seine politische Freiheit, d. h. er beteiligt sich verfassungsgemäß an der Bildung des Staatswillens; er tritt nicht, wie bei der von ihm unterzeichneten Petition, dem Staat als Bitt- oder Antragsteller gegenüber, er fungiert vielmehr als Teil, als Organ des Staatsganzen. Die Beteiligung bei einem VB ist Ausübung eines eminent staatsbürgerlichen Rechts, sie steht der Ausübung der Wahlberechtigung, der Stimmabgabe beim VE staatsrechtlich gleich."

Diese Gedanken von Anschütz über die Differenzierung von VB und Petition sind gerade deshalb von Bedeutung, weil er den Unterschied auf das Moment der persönlichen und daneben auf dasjenige der politischen Freiheit abstellt. Dazu ist darauf hinzuweisen, daß die Petitionsfreiheit eine altliberale Einrichtung ist, die schon in der alten Verfassung zu finden war, wie sie auch heutzutage noch zu althergebrachtem Bestand jedweder Monarchie als ein Zeichen der Zugänglichkeit des Monarchen für jeden seiner Untertanen gehört. In diesem Zusammenhang sei an Friedrich den Großen und die Bittschriftenlinde vor dem Potsdamer Stadtschloß erinnert. Selbst im Zeitalter absolutester Monarchie gab es Petitionsfreiheit. Also hat die Petitionsfreiheit des Art. 126 RV mit Demokratie nichts zu tun. Sie ist keine Voraussetzung für sie. Man kann indessen nicht von Demokratie sprechen, wenn dem Volke nicht in der Verfassung garantiert worden ist, daß und in welchem Umfange es an der Gesetzgebung beteiligt ist.[72] Volksgesetzgebung und unmittelbare Demokratie sind eng miteinander verbunden. Darum kann man nicht eine typische Ein-

---

[71]) Gerhard Anschütz, Frankf. Ztg. vom 13. 11. 29 Nr. 847.

[72]) So auch Schmitt, VE und VB 1927, S. 1.

richtung dieser unmittelbaren Demokratie in Zusammenhang bringen mit einem, man möchte fast sagen, Gewohnheitsrecht früherer Zeiten, in denen der Gedanke an Demokratie oder gar Volksgesetzgebung nicht nur keinen Boden gefunden hatte, sondern sogar als schädlich bekämpft wurde. Denn die Petitionsfreiheit war schon eine altliberale Einrichtung in der preußischen Verfassung. Aus dieser Petitionsfreiheit früherer Jahrhunderte ist die des Art. 126 der Weimarer Verfassung eine Ueberlieferung. Auf keinen Fall aber ist aus ihr die Volksinitiative bzw. das Volksbegehren, das seinen Ursprung außerhalb Deutschlands genommen hat, erwachsen. Mag man auch in Erläuterungen über das Volksbegehren von den „Antragstellern" sprechen, so sind diese noch keineswegs mit „Petenten" aus Art. 126 RV gleichzustellen. Wenn Kaisenberg als Beweis für die Kongruenz dieser Begriffe anführt, daß in der nordamerikanischen Staatspraxis für den der Volksinitiative zugrunde liegenden Antrag der Ausdruck „Petition" gebraucht wird,[73]) so ist dagegen einzuwenden, daß das Wort „petition" rein sprachlich schon verschiedene Bedeutungen besitzt, die sowohl Kaisenbergs, wie aber auch dem anderen Standpunkt entsprechen, wie nämlich: Bitte, Bittschrift, Petition, Gesuch, und das Verbum: to petition: bitten, schriftlich einkommen, anhalten bei auszudrücken vermag. Die Bedeutung dieses Wortes ist also eine weite, und man soll darum aus ihm nicht nur das bittende Moment herausholen, sondern auch der anderen Bedeutung gedenken. Hat doch schon im Lateinischen das Verbum „petere" nicht nur den Sinn des Bittens, sondern den ebenso häufig gebrauchten des „Strebens nach", und man kann nicht sagen, daß wir in unserem Sprachgebrauch „streben nach" mit „bitten" identifizieren, was vielleicht im umgekehrten Falle Berechtigung haben mag.

Das Urteil des StGH vom 19. XII. 29 nimmt zu dieser Frage folgendermaßen Stellung, auf die auch Kaisenberg Bezug nimmt: „Grundsätzlich bilden VB und VE einen eigenen Weg der Gesetzgebung, den der unmittelbaren Gesetzgebung durch das Volk. Daß

[73]) Kaisenberg in der Frankf. Ztg. vom 7. 11. 29 Nr. 831.
[74]) Vgl. Muret-Sanders, Encyklopädisches Wörterbuch 1900 „petition".

es sich beim VB um keine Petition handelt, beweisen auch die amtlichen Eintragungslisten, die ganz richtig sagen: ‚Die unterzeichneten Eintragungsberechtigten begehren, daß dem Reichstag folgender Gesetzentwurf unterbreitet werde'." [75] [76]) Petition und Volksbegehren sind dementsprechend als zwei voneinander getrennte Einrichtungen der RV zu betrachten.

Wer sich demnach als Eintragungsberechtigter in die Liste für ein Volksbegehren einträgt, betätigt damit nicht seine persönliche Freiheit,[77]) sondern den ihm aus der RV übertragenen Anteil an der Volksgesetzgebung als Recht seiner politischen Freiheit. Inwieweit dieser Umstand für die Beteiligten von Bedeutung ist, wird in dem Abschnitt „Beteiligung am Eintragungsverfahren" darzulegen sein.

Aus diesen Untersuchungen ist also das Ergebnis zu ziehen, daß Volksbegehren im Sinne von Art. 73, III RV, und Petition im Sinne von Art. 126 RV miteinander nichts zu tun haben, sondern der herrschenden Lehre entsprechend als zwei ihrer historischen Entwicklung und ihrem Wesen nach selbständige Einrichtungen der Weimarer Verfassung behandelt werden müssen.

β) Volksbegehren gemäß Art. 73, III RV

Das VB über das sogenannte „Freiheitsgesetz" wurde entsprechend Art. 73, III RV von dem dafür begründeten Reichsausschuß in die Wege geleitet. Die Beteiligung stand allen den Personen zu, die am Tage der Eintragung die Wahlberechtigung zum Reichstag besaßen (§ 33 VEG). Sie übten mit der Eintragung einen in ihr Ermessen gestelltes politisches Grundrecht aus. Sie handelten als Organ oder, wie Anschütz sagt, als Staat selbst. An dieser Tätigkeit, die jeder nach seiner politischen Ueberzeugung und seinem Erkennen auszuüben vermochte, durfte sich jeder nach § 33 VEG qualifizierte Deutsche beteiligen — ohne Rücksicht auf seine Lebensstellung, seinen Beruf. Inwieweit er sich dabei unter

---

[75]) RGZ 127, Anh. 1 ff. Und auch RuPrVBl 51, S. 153 ff.

[76]) Vgl. Kaisenberg, VE und VB S. 96 Anl. 6 und zwar dort bb.

[77]) A.M.: Falck, RuPrVBl 50 S. 709 ff., dem keinesfalls zugestimmt werden kann. Vgl. Apels Entgegnung ebenda 50, S. 757 ff.

den Schutz des Staates stellen, bzw. auf die analoge Anwendung des Art. 22, I RV bezüglich der Geheimhaltung der Ausübung seiner staatsbürgerlichen Tätigkeit rechnen durfte, ist eine nun zu klärende Frage.

c) Beteiligung am Eintragungsverfahren

α) Für den privaten Eintragungsberechtigten (Staatsbürger)

Um überhaupt ein VB im Sinne des Art. 73, III RV bzw. § 1 Nr. 3 VEG zustande zu bringen, muß $^1/_{10}$ der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellen. Die Stimmberechtigten bilden die Wählerschaft, und diese setzt sich aus denjenigen deutschen Männern und Frauen zusammen, die am Abstimmungstage Reichsangehörige und 20 Jahre alt sind.[78]) (RStO vom 14. III. 24 § 2, I.) Dieser Vorschrift entspricht § 33 VEG, der das Gleiche besagt. Es bestehen demnach für die Wahlfähigkeit wie für die Eintragungsberechtigung zum VB gesetzliche Voraussetzungen gleichen Charakters. Allein diese Normen genügen nicht zur Erledigung des Wahl- bzw. des Abstimmungsgeschäftes. Vielmehr ist es nötig, noch diejenigen Bestimmungen heranzuziehen, die sich besonders auf das Wahlrecht bzw. die Wahl zum Reichstag beziehen, da nicht nur die Volkswahl und die Volksgesetzgebung zusammengehören, sondern diese auch, wie wir eben sahen, durch Gesetze geregelt sind, die nach gleichen Gesichtspunkten aufgestellt wurden. Denn es muß hier klargestellt werden, um was es sich eigentlich bei der Eintragung zum VB handelt, eine Problemstellung, die wegen der beim VB über das Freiheitsgesetz entstandenen Schwierigkeiten und für alle zukünftigen Volksbegehren von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Im letzten Abschnitt wurde soeben festgestellt, daß es sich beim Antrag auf Zulassung eines VB auf keinen Fall um die Einreichung einer Petition handelt, sondern daß die Antragsteller von einem ihnen lt. RV zustehenden politischen Recht, dessen

---

[78]) Vgl. auch das Reichswahlgesetz § 1 vom 17. 4. 29, RGBl S. 627 ff.

Gründe und verfassungsrechtliche Verankerung bereits mehrfach erörtert wurden, Gebrauch machen.

Wir sahen bereits, daß die Gesetzgebung im V. Abschnitt der RV geregelt ist, worunter sich die ordentliche Gesetzgebung durch die Volksvertretung und die außerordentliche Gesetzgebung durch das Volk selbst befinden. Die Beziehungen zwischen der Volksgesetzgebung und derjenigen durch den Reichstag sind, wie daraus zu ersehen ist, eng miteinander verbunden, und darum lassen sich auch die Vorschriften, die das technische Verfahren bei der Reichstagswahl, einem VE oder einem VB regeln, sofern es nicht die gleichen sind, in Parallele miteinander stellen. Als wichtigste Bestimmung der RV ist darum der Art. 22 zu betrachten, der die Prinzipien der Reichstagswahl enthält und darum nicht nur für diese, sondern auch für das Verfahren bei VE und VB Richtung weist.

aa) Die RV bestimmt in Art. 22, I Satz 1, daß die Abgeordneten in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Diese Norm bedeutet ein Programm für alle Verfahren, die sich aus den politischen Rechten des stimmberechtigten Staatsbürgers ergeben, sei es nun in bezug auf die Reichstagswahl oder die Teilnahme an der Volksgesetzgebung. Wenn darum die an das Wahlrecht zum Reichstag geknüpften Prinzipien hier näher erläutert werden, so geschieht das im Hinblick auf die Beteiligung an der Volksgesetzgebung, d. h. im vorliegenden Falle wegen Teilnahme bzw. Eintragung beim VB von 1929.

Das Wahlrecht zum Reichstag soll nach dem Wunsche des Verfassungsgesetzgebers ein allgemeines sein. Es soll den Gleichheitsgedanken dokumentieren: jedem Deutschen steht bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen, die sich im wesentlichen nur auf das Alter und die Reichsangehörigkeit beziehen, das Wahlrecht zu. Verlust bzw. Beschränkung dieses Rechts erfolgt in erster Linie bei Aberkenntnis der bürgerlichen Ehrenrechte durch rechtskräftigen Richterspruch, bei unter vorläufiger Vormundschaft stehenden Personen, oder solchen, die wegen geistiger Störung im Sinne

des § 104, IV BGB entmündigt sind. Außer diesen Ausnahmen hat jeder Deutsche das Wahlrecht zum Reichstag und folglich auch die damit verbundene Berechtigung zur Eintragung in die Listen des VB. Eine Beschränkung des Wahlrechts zum Reichstag ist absichtlich in keiner Weise vorgesehen, so daß sich daraus ergibt, daß alle deutschen Männer und Frauen, ohne Rücksicht auf ihre Herkunft oder ihren Beruf, dieselben politischen Rechte genießen, die zu erfüllen ihnen vom Staate sogar zu einer allerdings unausgesprochenen Ehrenpflicht gemacht wird. Die Verfassung kennt in der Bestimmung des Art. 22 nur Deutsche und keine Teilung zwischen Staatsbürgern, Staatsbeamten oder dergl. Die Einheit des Volkes soll wählen, und zwar nach gleichen Grundsätzen in gleicher Wahl. Der Begriff „gleich" ist vor allem deswegen beachtenswert, weil er den Kontrast zum alten Wahlrecht hervorhebt, in dem das abgestufte Klassenwahlrecht herrschte. Nach der Weimarer Verfassung hingegen hat jeder Wähler nur eine Stimme (RWG § 1, II). Die Wahl durch den Wähler erfolgt unmittelbar ohne Mittels- bzw. Wahlmänner. Dasselbe gilt für das VB: jeder Stimmberechtigte darf sich nur mit seiner eigenen Unterschrift beteiligen, wodurch er das Begehren unmittelbar und ohne Vermittlung von dritter Seite unterstützt.

Das wichtigste Moment für die Wahl wie für das Abstimmungsgeschäft liegt in der im gleichen Art. 22, I RV garantierten Geheimhaltung. Schlechthin erläutert, bedeutet dies zunächst in bezug auf die Wahl zum Reichstag, daß diese nicht öffentlich erfolgt, sondern durch verdeckte Stimmzettel in amtlich abgestempelten Umschlägen (RWG § 27 Satz 1 und RStO §§ 45 und 117). Im übrigen wird in der Praxis die Wahlhandlung noch durch besondere Maßregeln gegen die Oeffentlichkeit geschützt, da weder Staat noch Wähler wünschen, daß der Wahlakt durch irgendwelche Einflüsse von dritter Seite beeinträchtigt werden könnte. Der Staat will mit dieser Vorschrift nicht zuletzt dem Wähler selbst dienen, der vor Zeugen seiner Wahl geschützt werden soll, was in unseren Tagen besonders erforderlich ist. Aus solchen Erwägungen heraus verordnete der Verfassungsgesetzgeber die geheime Wahl, in der Hoffnung, dadurch Wahlergebnisse zu zeitigen,[79])

[79]) Schmitt, Verfassungslehre S. 245 über „unbeobachtet".

die wenigstens nicht durch unmittelbare äußere Einflüsse im Augenblick des Auswählens der Parteien auf dem Stimmzettel hervorgerufen werden.

Ziehen wir nun von dieser Feststellung die Parallele zum VB, so ergibt sich, daß analog zur Reichstagswahl die Eintragung des Eintragungsberechtigten insoweit geheim gehalten werden muß, als sie nicht bei der Auszählung der für das Zustandekommen des VB erforderlichen Stimmenzahl festgestellt werden muß, und danach im Rahmen der amtlichen Feststellung des Eintragungsergebnisses (§ 41 VEG u. §§ 92—94 RStO) eine relative Oeffentlichkeit geschaffen wäre.

Bei der Eintragung zum VB liegt der Fall aber insofern noch anders, als bei diesem Verfahren eine Liste mit laufender Nummer ausgelegt wird, in die sich diejenigen, die das Volksbegehren unterstützen, einzutragen haben.[80]) Da die Förderer des VB den am Kopf der Liste bzw. jedes Bogens abgedruckten Gesetzentwurf vor der Unterzeichnung lesen können, so ergibt sich daraus, daß jedem Unterzeichner des Gesetzentwurfes seine Vordermänner bis zum Kopf des Titelblattes oder Anhänge- bzw. Einlagebogens erkennbar sind.[81]) Folgen, die sich aus dieser Oeffentlichkeit des Eintragungsverfahrens ergeben, sind infolge der jetzt bestehenden Vorschriften unvermeidlich, doch sollten diese Folgen für den Eintragungsberechtigten gefahrbringende Formen annehmen, so wäre es Sache der Polizei, den Unterzeichner zu schützen. Eine solche polizeiliche Pflicht ergäbe sich allein schon aus ALR 10, II 17.[81a]) Diese Gefahr möchte eine unvermeidbare genannt werden, weil sich der Unterzeichner ihr bewußt aussetzt. Denn wenn er die für das Verfahren maßgeblichen Vorschriften kennt, so muß er die ihm aus seiner Eintragung in die öffentlich ausliegende Liste möglicherweise erwachsende Bedrohung von Gegnern dieses VB voraussehen. Daraus aber, daß diese Liste öffentlich ausliegt und die Namen der Unterzeichner bekannt werden, kann diesem Eintragungsverfahren aber kein öffentlicher

[80]) Kaisenberg, VE und VB, das Muster auf S. 98.
[81]) Kaisenberg zu § 74 RStO in VE und VB S. 66.
[81a]) Vgl. jetzt das P.Pol.Verw.Ges. vom 1. Juni 1931, dessen Paragraphen 14 und 41 in anderer Form die Gedanken des ALR 10, II 17 ausdrücken.

Charakter zugesprochen werden, in dem Sinne nämlich, daß weder die richterlichen noch die verwaltungsrechtlichen Behörden des Staates oder die Magistrate der Gemeinden von der Eintragung offizielle Kenntnis nehmen dürfen. Denn es ist sehr wohl möglich, daß ein einer Regierung unerwünschtes VB mehr Förderer als gedacht findet, und diese Gefahr laufen, durch die Geltendmachung ihres verfassungsmäßigen politischen Rechts. d. h. ihre Eintragung in die Liste des VB, sich Nachteilen seitens der Regierung auszusetzen. Eine solche Gefahr ist aber eine vermeidbare und sie muß im Interesse des demokratischen Staates und der Autorität der Volksgesetzgebung unterbunden werden. Ehe auf diese Weise auf die Unterzeichner ein Druck ausgeübt werden könnte und andere dadurch von der Beteiligung abgeschreckt werden, erscheint es besser, wenn das oben geforderte sachliche Prüfungsrecht des RdJ, in dieser Richtung und dem Rahmen der RV angepaßt, Wandel schafft.[82])

ββ) Eine solche vorstellbare Beeinflussung stände überdies im Widerspruch mit dem Art. 125 RV, der Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis gewährleistet. Es fragt sich, ob diese Grundrechte sich auch auf das Eintragungsverfahren beim VB erstrecken, und ob es sich feststellen läßt, daß unter Art. 125 RV nicht nur die Wahlen in öffentlichen Angelegenheiten zu rechnen sind. Es ist darum zu prüfen, ob sich tatsächlich diese Verfassungsnorm „sinngemäß auf das Tätigwerden des Staatsbürgers bei VB, VE und VA bezieht", wie Anschütz glaubt,[83]) dessen Ansicht auch Poetzsch-Heffter[84]) beipflichtet. Letzterer bezeichnet Wahlfreiheit und -geheimnis im Art. 125 als „a l l g e m e i n e n A u s d r u c k", der auch Stimmfreiheit und -geheimnis im VB und VE umfaßt.[85]) Dieser Ausspruch ist bedeutungsvoll und sollte grundsätzliche Beachtung finden, besonders bei dem Eintragungsverfahren zum VB. Anschütz weist andererseits in seinem Kommentar bei Art. 125 darauf hin, daß sich „das Grundrecht des Wahlgeheimnisses naturgemäß nur auf solche Wahlen bezieht, die in geheimer Ab-

---

[82]) Vgl. die Schlußbetrachtungen auf S. 91.
[83]) Anschütz, Komm. RV S. 508.
[84]) Komm. zur RV S. 429. Ebenso Apel, RuPrVBl 50, S. 757.
[85]) Anderer irrtüml. Ansicht Falck, RuPrVBl 50, S. 702 ff.

stimmung (insbesondere durch verdeckte, den Abstimmenden nicht kennzeichnende Stimmzettel) vorzunehmen sind. Ob letzteres der Fall, entscheidet sich nach den einschlägigen Gesetzen".[86]) Um nun die Schlußfolgerung zu ziehen, ist zunächst festzustellen, daß das VEG in § 45 „Bestimmungen zur Ausführung des Gesetzes" vorsieht, die nach verschiedenen Fassungen endlich in der RStO vom 14. III. 24 niedergelegt wurden, worauf § 1 Nr. 3 RStO ausdrücklich hinweist. Kaisenberg verweist zwar in seinem Kommentar über VE und VB bei der Besprechung des Eintragungsverfahrens lt. § 34 VEG auf die §§ 86—90 RStO. Aus diesen Vorschriften geht indessen nicht hervor, ob das Verfahren als öffentliches oder geheimes zu betrachten ist. Den einzigen Anhaltspunkt in dieser Richtung bieten die §§ 6 und 10 VEG. § 6 behandelt die Unmittelbarkeit der Abstimmung und die Wahrung des Abstimmungsgeheimnisses, während § 10 die Oeffentlichkeit der Abstimmungshandlung und die der Ermittlung des Ergebnisses festlegt. „Die Vorschrift des § 6, daß die Abstimmung geheim ist, gilt nur für den VE, nicht auch für das VB oder den Antrag auf VE." Diese Meinung Kaisenbergs[87]) gründet sich wohl auf eine Aeußerung des RdJ[88]) anläßlich des „VB auf Fürstenenteignung" im Jahre 1926. Darin weist dieser nämlich als zuständiger Reichsminister darauf hin, daß die §§ 6 und 10 VEG nur für den VE, nicht aber für das VB oder den Antrag auf VE gelten. „Sie sind nach den §§ 26—43 VEG, die das VB und den Antrag auf VE regeln, nicht entsprechend anwendbar erklärt." § 26 ordnet nämlich an, daß Anträge und Begehren nach § 1 Nr. 2 u. 3 einem besonderen Zulassungs- und Eintragungsverfahren unterliegen, deren Regelung die §§ 26—43 vornehmen. In der Anweisung des Ministers heißt es dann weiter: „Diese (§§ 6 u. 10 VEG) sind auch in den §§ 26—43 VEG, die das VB und den Antrag auf VE regeln, nicht für entsprechend anwendbar erklärt." Ein besonderer Hinweis auf diese §§ 6 und 10 ist in den § 26—43 VRG nicht enthalten. Der RdJ geht dann auf die technische Seite des Verfahrens

---

[86]) Anschütz, RV S. 508.
[87]) Kaisenberg, VE und VB zu § 6 S. 22.
[88]) s. Kaisenberg aaO S. 67.

ein und gesteht, daß ein „zu Gesicht bekommen der ersten Eintragungen“ ohne weiteres möglich ist. Er fährt dann fort: „Auf der anderen Seite kennt aber das Eintragungsverfahren nicht den Begriff der ‚Oeffentlichkeit‘ in dem Sinne, wie er für die Stimmabgabe bei Reichstagswahlen im § 26 RWG bei einer VA im § 10 VEG festgelegt und im § 116 RStO näher umschrieben ist.“ Das Verfahren vollzieht sich also nach dieser Auffassung des RdJ, die mit der von Anschütz und Poetzsch-Heffter übereinstimmt, in gewissem Sinne öffentlich und zwar soweit, wie es die Technik des Verfahrens, d. h. Einschreiben in die Liste und Auszählen der Unterschriften, erfordern. Man könnte sich auch vorstellen, daß dem Antragsteller durch Gesetz aufgetragen wird, nicht Listen wegen der damit verbundenen Oeffentlichkeit anfertigen zu lassen, sondern Bücher, in denen nur die Vorderseite jedes Blattes zur Einzeichnung je eines Eintragungsberechtigten benutzt werden soll, oder aber daß die Unterschrift auf eine Art Stimmzettel gesetzt werde, der dann wie bei der Wahl in einem gestempelten Umschlag abzugeben sei. Solche Bestimmungen würden das Moment der Namenspreisgabe des Einzeichners vermeiden und es bliebe nur die Namensfeststellung bei der Auszählung als einziges Moment der Oeffentlichkeit übrig. Dieses aber darf nicht als solches gewertet werden, da von dem Abstimmungsleiter und dessen Gehilfen, die in amtlicher Eigenschaft fungieren, keine Indiskretion in diesem Sinne erwartet werden kann.

Die Untersuchung über die analoge Anwendbarkeit des Art. 22 und 125 RV auf die Institution VB, VE und VA führt deshalb zu dem Ergebnis, daß das Abstimmungsgeschäft bei VE und VB ebenso unter die Grundrechte der Art. 22 und 125 RV fällt,[89]) wie das dort besprochene Wahlgeschäft.[90]) Diese Feststellung ist in-

[89]) So bereits Bürgerm. Berndt in seinem Schreiben an den Magistrat Berlin vom 24. 10. 29 BLA Nr. 506 vom 26. 10. 29.

[90]) So auch StGH in seinem Urteil vom 19. 12. 29 aaO. „Art. 125 will Freiheit und Geheimhaltung jedem Staatsbürger sichern, der auf Grund der Verfassung bei der Betätigung des Volkes als Träger der Staatsverwaltung mitwirkt. Das geschieht, wie schon hervorgehoben, nicht nur bei Wahlen, sondern auch bei VB und VE. Art. 125 RV bezieht sich daher gleichfalls auf sie.“

sonderheit für das mit dem VB verbundene Eintragungsverfahren von Bedeutung. Der technischen Seite des Verfahrens ist indessen eine gewisse Oeffentlichkeit nicht abzusprechen, die dem Gesetzgeber nicht als unzulässig erschien. Diese jedoch darf, da sie keinen Schutz gegen unbefugte Besichtigung genießt, nicht von befugter Seite, d. h. den Staatsbehörden, dazu benutzt werden, um die Begehrenden etwaigen Nachteilen auszusetzen, was eine Verletzung des Grundrechts des Wahlgeheimnisses (Art. 125) bedeuten würde. Mag also die öffentlich ausgelegte Liste nicht die Namen der Begehrenden vor fremden Augen verbergen, so darf keineswegs eine Behörde daraus etwa eine Berechtigung herleiten, die Listen dann auch in amtlichen Blättern oder in einer der Regierung nahestehenden Presse abdrucken zu dürfen. Der Einzeichnung des Begehrens muß also der Schutz angedeihen, den jeder Wahlakt bei öffentlichen Wahlen in dem „geheimen Wahlsystem“ genießt. Die Einzeichnung in die Listen beim VB erwächst überdies auch als eine Teilhandlung aus der im Art. 1 RV proklamierten Volkssouveränität. Diese gipfelt in der Volksgesetzgebung und steht ihrerseits im gleichen Range mit der einfachen Gesetzgebung durch den Reichstag. Die gesetzgebenden Körperschaften genießen aber in allen Staaten weitgehendsten Schutz. Man denke nur an den Bannkreis um den Reichstag, der das Parlament vor dem Druck der Straße schützen soll. Ein entsprechender Schutz muß darum den kleinsten Organen des außerordentlichen Gesetzgebers Volk, dem Staatsbürger, bei der Ausübung seiner politischen Rechte in gleicher Weise gewährt werden.

$\gamma\gamma$) Wollte man aber die Anwendbarkeit der Art. 22 und 125 RV auf die obigen Gebiete verneinen, so wäre zu prüfen, ob die RV nicht den nichtbeamteten Begehrenden in anderer Weise Schutz gewährt. Es stände solchenfalls die Anwendbarkeit des Art. 118 in Frage, der in Abs. 1 die Freiheit der Meinungsäußerung zusichert.

Art. 118 RV fällt in den zweiten Hauptteil der RV, der die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen behandelt. Diese sind bestimmt, eine Grenze zwischen dem Staat und dem Indivi-

duum festzulegen,[91]) inwieweit nämlich der einzelne seine Freiheit im Sinne dieser staatlichen Zusicherung auszunutzen berechtigt ist, andererseits aber auch erklären, was der Staat von dem Staatsbürger verlangt. Derartige Bestimmungen finden sich nicht nur in den Verfassungen moderner Staaten, sondern stellen auch ein altbewährtes Gut staatlicher Tradition dar. Um über die Anwendbarkeit dieser Verfassungsnorm schlüssig zu werden, ist auf ihren Sinn näher einzugehen.

Denn beim VB über FreihG. 1929 tauchte die Frage auf, inwieweit Art. 118 RV auf die Gesamtheit des Volkes Anwendung finden könnte. Es entstanden nämlich Bedenken, ob dieses Grundrecht der Verfassung auch den Beamten uneingeschränkt zuteil würde, was für deren Stellung zum VB von Bedeutung werden mußte. Eine Antwort war aus dem Wortlaut des Art. 118 RV nicht ohne weiteres zu entnehmen. Vielmehr wurde der Formel: „Jeder Deutsche hat ein Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung frei zu äußern", verschiedene Bedeutung beigelegt. Das war insofern möglich, da nämlich ein lebhafter Streit über den Wortlaut und Sinn dieser Norm besteht. Denn es hat sich nach der Verkündigung der RV herausgestellt, daß das im Abs. 1 befindliche Wort „allgemeinen" bei der ersten Lesung auf Antrag gestrichen, von der Redaktionskommission des Verfassungsausschusses jedoch versehentlich beibehalten und dadurch im Plenum der Artikel in der jetzigen Form angenommen und verabschiedet worden war.[92]) Welche Bedeutung nun diesem Worte beizulegen ist, wird von Haentzschel[93]) einer eingehenden Würdigung unterzogen, auf deren einzelne Punkte zurückgegriffen werden muß.

Die erste von drei bestehenden Ansichten über die Auslegung wurde durch das OVG herbeigeführt, das auf Grund einer Disziplinarsache eine Anfrage an den Reichstag wegen des umstrittenen Wortes „allgemeinen" richtete und dabei den eben geschilderten Sachverhalt erfuhr. Auf Grund dieser Auskunft gelangt

---

[91]) Anschütz, Komm.RV vor Art. 109 S. 445 ff.
[92]) OVG 77, 519 (Mitte).
[93]) AöR (10) S. 228 ff.

das OVG in dieser Sache zu der Entscheidung (Bd. 77, 514 ff.), daß „allgemein“ dementsprechend in der Weise aufzufassen sei, daß „unter den die Meinungsfreiheit beschränkenden „allgemeinen“ Gesetzen alle Gesetze schlechthin zu verstehen seien, weil das Wort „allgemein“ nur durch Versehen des Redaktionsausschusses stehen geblieben sei und infolgedessen für die Auslegung überhaupt außer Betracht bleiben müsse. Haentzschel bezeichnet diese Lösung als radikal, und, sie bekämpfend, sagt er,[94] „daß es zu unabsehbaren Konsequenzen führen würde, wenn man ein vom Plenum eines Parlamentes angenommenes und ordnungsmäßig verkündetes Gesetz deshalb abändernd interpretieren dürfte, weil in irgendeinem Stadium der Vorberatung ein Ausschuß eine abweichende Willensmeinung kundgegeben hat“.

Im Gegensatz zum OVG entschied das KG[95]) wie auch Vervier[96]), daß unter „allgemeinen Gesetzen“ im Sinne von Art. 118 RV die für alle Deutschen geltenden Gesetze anzusehen seien. Auch das Reichsgericht hatte in derselben Sache (über Gültigkeit der §§ 9 u. 10 des Pr. Preßgesetzes und deren Verhältnis zu Art. 118, I RV) zu entscheiden[97]) und legte „das Recht, seine Meinung frei zu äußern, dahin aus, daß hierdurch der Inhalt der Meinungsäußerung bezüglich seiner Gestaltung aber nicht hinsichtlich der Wahl seiner Mittel der Veröffentlichung freigestellt werden soll, und folgert demgemäß eine Beschränkung der Freiheit aus ihrem positiven Inhalt.[98]) Haentzschel gelangt auf Grund dieser Entscheidung zu der Auffassung, daß „unter den ‚allgemeinen Gesetzen‘ im Sinne des Art. 118 RV alle Gesetze zu verstehen sind, die nicht Sonderrecht gegen die Meinungsfreiheit enthalten. Der Gegensatz ist also nicht im Wirkungskreis des Gesetzes (ob für alle gültig oder nicht), sondern in der Art des Inhaltes zu suchen. Entscheidend ist nicht, ob die Schranken allen Staatsbürgern gleichmäßig auferlegt werden, sondern ob die Gesetze allgemeiner

---

[94]) aaO S. 230/231 (vgl. S. 40).

[95]) s. „Zeitungsverlag“ 1925 Nr. 7.

[96]) AöR NF 6, S. 1 ff.

[97]) s. „Zeitungsverlag“ 1925 Nr. 30. RG-Entsch. vom 24. 3. 25 (I D 105/25).

[98]) Haentzschel aaO S. 231.

Natur sind, ob sie auch für die Ausübung anderer Rechte gelten, oder ob sie eine Sonderbeschränkung des Rechts der freien Meinungsäußerung enthalten."

Diese Ausführungen Haentzschels sind wichtig, weil sie an Hand der gerichtlichen Entscheidung vergleichend zeigen, worauf es seines Erachtens ankommt, und es ist ihnen beizupflichten, wie es das OVG 77, 517 ff., Anschütz [99]), Giese [100]), Jellinek [101]) und Kitzinger [102]) tun.

Dem Sinn der RV ist darum in der Auffassung am nächsten zu kommen, daß die Freiheit der Meinungsäußerung als hohes Rechtsgut geschützt werden soll. Sie darf nur dann unterdrückt werden, wenn höhere Rechtsgüter oder Rechtsmotive es verlangen. Dieser Fall tritt aber nicht schon im Hinblick auf alle die Gesetze und Verwaltungsmaßnahmen ein, die gegen die Meinungsäußerungen als solche gerichtet sind. Inwieweit ist nun dieser Satz auf die durch Art. 125 RV unter Umständen nicht geschützte Eintragung zum Volksbegehren anwendbar?

Im Art. 118 [103]) gelten also in erster Linie die Schranken der „allgemeinen Gesetze" wie das Strafgesetzbuch, das allgemeine Polizeigesetz, die gewerberechtlichen Vorschriften, die Plakatbestimmungen, das Disziplinarrecht der Beamten usw. Auch das Gesetz über die Preßfreiheit spielt in diesem Sinne eine wichtige Rolle. Die Eintragung in die Liste für das Volksbegehren ist als Betätigung des staatsbürgerlichen Rechts in Gemäßheit der RV, sowie der darin erwähnten Ausführungsgesetze zu betrachten. Sobald man nun Art. 125 darauf nicht anwenden wollte, wäre die Einzeichnung nur eine Meinungsäußerung, die im Rahmen der allgemeinen Gesetze getätigt wird. Wenn sie nicht als Wahl im Sinne des Art. 125 RV angesehen wird, so wäre sie immerhin als Abstimmungsakt, der in dem Art. 73, III RV seine Begründung findet, anzusprechen. Auf solche Abstimmungen findet aber § 107

---

[99]) Anschütz, RV S. 486.
[100]) Giese, RV Bem. Nr. 2 zu Art. 118.
[101]) Jellinek, Verw.R. S. 358, 434, 466.
[102]) Kitzinger, Rspr. über d. Presse S. 203.
[103]) So Poetzsch-Heffter aaO S. 418.

StGB Anwendung,[104]) zu dem Frank[105]) erläuternd bemerkt: „Soweit wie das Wahlrecht schützt die vorliegende Stelle auch das Abstimmungsrecht, namentlich also das Recht, an einer gemäß Art. 43 oder 73 RV stattfindenden VA teilzunehmen." Diese sich auf eine Norm aus einem „allgemeinen Gesetz" beziehende Erklärung ist auch, wie Haentzschel fordert,[106]) „für die Ausübung anderer Rechte geltend", die mit dem Begriff der „allgemeinen Gesetze" im Rahmen der freien Meinungsäußerung des Art. 118 RV verbunden sind. Daraus ergibt sich, daß Art. 118 RV dem nichtbeamteten Staatsbürger in Ansehung seiner Eintragung für ein der Regierung nicht genehmes Volksbegehren Schutz gewähren muß, d. h. die Anwendbarkeit des Art. 118 wäre erwiesen.

Zusammenfassend ist demnach über die Beteiligung des Staatsbürgers oder nichtbeamteten Eintragungsberechtigten an dem Eintragungsverfahren festzustellen, daß die Teilnahme einen Akt der aus der Volkssouveränität entspringenden Volksgesetzgebung darstellt. Die Namenseinzeichnung in die amtlichen Listen des VB steht deshalb auf jeden Fall unter dem Schutz des Staates, sei es wegen der in den Artikeln 22 und 125 RV garantierten geheimen Wahl und der Wahlfreiheit, oder aber sei es durch die im Art. 118, I RV gewährleistete freie Meinungsäußerung im Rahmen der „allgemeinen Gesetze". Ist der Antrag auf VB vom RdI angenommen und nimmt das weitere Verfahren seinen Lauf, so kann die Eintragung des Staatsbürgers keine solche Handlung sein, aus der die Regierung eine vielleicht staatsfeindliche Gesinnung wegen des ihr nicht sympathischen VB herleiten dürfte, da diese Tätigkeit in der RV vorausgesehen und genehmigt worden ist. Wenn also ein VB zugelassen wurde, so ist es eine Unmöglichkeit, den sich daran Beteiligenden nachher in irgendeiner Weise den Prozeß zu machen. Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis bilden darum die Basis für die unangefochtene Stellung des Staatsbürgers im rein demokratischen Staat. Jedwede

---

[104]) So Brauchitsch aaO S. 126/27 u. Moericke DRZ 29, 371.
[105]) StGB S. 254.
[106]) Vgl. S. 51.

Beeinträchtigung dieser Rechte, auch eine solche von privater Seite, im Sinne des Satz 2 von Art. 118, I RV würde einen Verstoß gegen die Verfassung darstellen, der strafrechtlich zu verfolgen wäre.

Dieser rechtlich unanfechtbaren Tatsache wurde aber während des Eintragungsverfahrens für das VB 1929 nicht genügende Beachtung geschenkt, und zwar weder von den Gegnern noch von den Anhängern des VB. Es hätte also von Rechts wegen nicht zu den z. T. erfolgreichen Einschüchterungsversuchen, sich nicht in die Listen einzutragen, kommen dürfen. Bezeichnend für die Rechtslage ist die Feststellung des StGH in seinem Urteil vom 19. XII. 29,[107]) in dem ausdrücklich festgestellt wird, daß es trotz allen Druckes der Behörden auf die Beamten nicht zu einem Disziplinarverfahren gekommen ist.

β) Für den beamteten Eintragungsberechtigten (Staatsbeamten)

In dem soeben beendeten Abschnitt war untersucht worden, inwieweit sich Folgen aus der Eintragung zum VB für die eintragungsberechtigten Staatsbürger ergeben könnten. Es war erbracht worden, daß diejenigen Staatsbürger, die keine Staatsbeamten sind, ihre politischen Rechte unbeschränkt ausüben können. Bei dem Verlauf des VB von 1929 ergaben sich nun die oben S. 25/26 bereits erwähnten Schwierigkeiten, die durch die Haltung des Pr. Staatsministeriums entstanden und die nicht nur die Staatsbeamten und deren Familien angingen, sondern darüber hinaus auch in der Allgemeinheit erhebliche Bedenken hervorriefen. Es gilt daher, jetzt zu prüfen, welche Stellung der Staatsbeamte gegenüber dem Staate hat, und inwieweit er in seiner gleichzeitigen Eigenschaft als Staatsbürger die ihm als solchem verliehenen Rechte auszunutzen praktisch in der Lage ist.

aa) Um diese Frage beantworten zu können, ist zuvörderst der Beamtenbegriff zu bestimmen, damit erkannt werden kann, in welcher Wechselbeziehung Staat und Beamter zueinander stehen. Was

[107]) RGZ 127, Anh. 17.

ist ein Staatsbeamter, welche Rechten und Pflichten gegen den Staat stehen ihm zu? Es liegt nahe, diese Definition aus dem RBG vom 31. III. 73 / 7. V. 07 zu schöpfen. Eine solche befindet sich auch im § 1, in dem es heißt: „Reichsbeamter im Sinne dieses Gesetzes ist jeder Beamter, welcher entweder vom Kaiser (Reichspräsidenten) angestellt, oder nach Vorschrift der RV den Anordnungen des Kaisers (Reichspräsident) Folge zu leisten verpflichtet ist.“ Mit dieser Bestimmung ist aber zur Klärung vorliegenden Falles nicht geholfen, wie überhaupt festzustellen ist, daß im Rahmen der Beamten- oder Disziplinargesetze, seien sie solche des Reiches oder der Länder, keine befriedigende Lösung gefunden werden kann. Die eindeutigste und umfassendste Definition ist lediglich im StGB zu finden, wo sich im § 359 folgende Begriffsbestimmung befindet: „Unter Beamten im Sinne dieses Strafgesetzes sind zu verstehen alle im Dienste des Reiches oder im unmittelbaren oder mittelbaren Dienst eines Bundesstaats auf Lebenszeit, auf Zeit oder nur vorläufig angestellte Personen, ohne Unterschied, ob sie einen Diensteid geleistet haben oder nicht, ingleichen Notare, nicht aber Advokaten und Anwälte“. Hieraus ergibt sich schon ein gewisser, jedoch für den vorliegenden Fall nicht genügender Weg, in welcher Richtung die Beamteneigenschaft zu suchen ist. Trotzdem müssen wir, um zu einer möglichst exakten Begriffsbestimmung zu gelangen, die Definition nicht in einem Gesetz, sondern in der herrschenden Lehre suchen. Giese [108]) erläutert den Begriff, „daß derjenige Beamte ist, der kraft Anstellung in einem grundsätzlich dauernden öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis zum Reich oder zu einem Lande oder zu einer öffentlichen Körperschaft steht und auf Grund dieses Dienstverhältnisses öffentliche, insbesondere hoheitliche (obrigkeitliche) Funktionen zu erfüllen hat“. Brand [109]) erblickt als Hauptmerkmal, welches das Beamtenverhältnis aus den auf einem Privatdienstvertrag beruhenden Verhältnissen hervorhebt, das öffentlichrechtliche Gewalt- und Schutzverhältnis des Staates zu dem Beamten. Lediglich in den Erklärungen solcher Art ergehen sich die Definitionen

---

[108]) RV S. 338.

[109]) Die preuß. Disziplinargesetze, Komm. von 1929, S. 46.

aller Staatsrechtslehrer, und es ist darum mit Helfritz[110]) zu sagen: „Daraus ergibt sich eine Erscheinung, die gar nicht stark genug hervorgehoben werden kann und immer wieder in das Gedächtnis zurückgerufen werden muß. Es gibt keinen einheitlichen, in sich geschlossenen Beamtenbegriff, vielmehr ist stets, wenn von Beamten oder Beamteneigenschaften die Rede ist, zu prüfen, im Sinne welchen Gesetzes oder welcher Zusammenhänge dies gemeint ist". Wir haben demnach zu untersuchen, wer als Beamter im Sinne der RV gelten kann,[111]) um die Anwendbarkeit der dort enthaltenen Vorschriften auf den Beamten zu erörtern. Das OVG[112]) hat den Grundsatz erneut bekräftigt, daß Beamte an den Grundrechten und Grundpflichten, wie sie sich aus den Artikeln 118, 126 und 130 RV ergeben, nur in den ihnen durch das Disziplinargesetz gezogenen Schranken teilzunehmen haben. Daraus ist zu folgern, daß der Beamte für sein Verhalten innerhalb und außerhalb des Amtes disziplinar verantwortlich bleibt. „Das Recht der freien Meinungsäußerung ist kein unbegrenztes, sondern findet seine Schranken für jeden Staatsbürger in den allgemeinen Gesetzen, für den Beamten noch weitergehend in den Pflichten, die ihm sein Amt auferlegt, vorzüglich in der Treu- und Gehorsamspflicht, die es ihm verbietet, von diesen Rechten einen gleichweitgehenden Gebrauch zu machen, wie es den anderen Staatsbürgern gestattet ist, die nicht unter dem Zwange der im allgemeinen öffentlichen Interesse unerläßlichen Dienstzucht stehen. Das Amt erfaßt die gesamte Persönlichkeit des Beamten, er ist niemals nur Privatmann ... Auf Art. 118 kann sich danach ein Beamter nicht berufen, wenn er die durch seine Beamteneigenschaft gebotene Verpflichtung zu achtungswürdigem Verhalten und zur Rücksichtnahme auf die dienstliche Unterordnung verletzt ..."

Aus diesem Urteil des höchsten preußischen Gerichtshofs ist die äußerst gebundene Stellung des Beamten hinreichend gekennzeichnet. Die Gebundenheit sollte als das Hauptmerkmal für den

---

[110]) Grundzüge des Beamtenrechts, 1929, S. 12.
[111]) Vgl. die folgenden Ausführungen mit Ergebnis auf S. 49/50.
[112]) 77, 512 und JW 27, 2867.

Staatsbeamten angesehen werden. Die Beschränkung seiner Tätigkeit innerhalb wie außerhalb des Dienstes durch besondere Gesetze unterscheidet ihn von den anderen Staatsbürgern. Daher wird man versucht sein, zu sagen, die für ihn geltenden Sondernormen qualifizieren ihn erst zum Staatsbeamten. Daß auch die Staatsrechtslehrer dieser Ansicht beipflichten, geht aus einem Referat Hensels[113]) hervor, der darin erklärt, inwieweit der Schutz des Art. 118 RV „auch" den Beamten zugute kommt. „Gerade hier muß aber die Einschränkung des Grundrechts durch ‚allgemeine Gesetze' gebührend hervorgehoben werden. Der Beamte muß in seiner Stellung Beschränkungen dulden, die von dem Staatsbürger als zu weitgehend empfunden werden, und zwar hat er seine Meinungsäußerung sowohl innerhalb wie außerhalb seines Amtes sowohl dem Vorgesetzten wie dem Publikum gegenüber einzuschränken."

Schon das ALR § 85, II 10 enthält die Bestimmung, daß die Rechte und Pflichten der Beamten in bezug auf das ihnen anvertraute Amt durch die darüber ergangenen Gesetze und Amtsinstruktionen bestimmt werden. Fassen wir dementsprechend die hier gefundenen Momente zusammen, so erkennen wir ein bestimmtes Treueverhältnis zwischen dem Beamten und dem Staat,[114]) welches sich zusammensetzt aus einer Treupflicht des Beamten einerseits bezüglich des Amtes und seiner Vorgesetzten, und andererseits bezüglich der Oeffentlichkeit oder des Publikums.[115]) Letztere besteht aber nicht nur in einer Wahrung des decorum officiale, sondern jederzeit und an jedem Orte muß sich der Beamte seiner Eigenschaft als Staatsdiener bewußt werden, eine Forderung, deren ideale Lösung nicht nur Verstand, sondern auch recht viel Takt erheischt.

Art. 130, II RV bezeichnet den Beamten als Diener der Gesamtheit, nicht aber einer Partei. Daraus darf jedoch nicht gefolgert werden, daß der Beamte in seiner politischen Tätigkeit

---

[113]) AöR NF 13, 102.

[114]) Vgl. Brauchitsch Bd. 8, 1930 S. 125 Nr. 1.

[115]) Vgl. Zeitschr. f. Beamtenrecht 1930 Bd. II, Heft 4, Klüber: „Die Treupflicht des Beamten" S. 166 ff.

absolut beschränkt ist.[116]) Auch das ist nicht der Fall, vielmehr werden wir ihm, wie es analog aus dem Urteil des Staatsgerichtshofs von 19. XII. 29 (a.a.O.) zu folgern ist, außerhalb seines sachlichen und räumlichen Dienstbereichs eine maßvolle politische Betätigung, deren Grenzen in erster Linie die im Art. 118 erwähnten „allgemeinen Gesetze" ziehen, nicht versagen können. Eine solche Betätigung muß ihm gewährt werden, soll die Garantie des demokratischen volkssouveränen Staates von Bestand sein. Soll der Beamte im Rahmen der auch für ihr „allgemein" geltenden Gesetze des Art. 118 an den volkssouveränen Rechten teilhaben, so muß er mit den Parteien in Berührung kommen. Inwieweit er sich dabei exponieren darf, geht zur Genüge aus dem oben S. 75 erwähnten OVG-Urteil (77, 512) hervor.[117]) Ob er jedoch gleiches Recht wie jeder andere Staatsbürger genießt, ist eine weitere Frage. Es gibt Wissenschaftler,[118]) [119]) die ihn als Bürger zweiten Grades, d. h. minderen Rechtes, ansehen. Dabei soll keineswegs der ihm besonders gewährte staatliche Schutz vergessen werden.[120]) Einen Ausgleich vermag dieser indessen nicht zu schaffen, denn es wird genügend Beamte geben, die häufiger Gelegenheit haben, von ihrem politischen Recht als von dem Schutz des Staates Gebrauch zu machen.

Aus diesen Untersuchungen läßt sich nunmehr die Feststellung treffen, daß es eine Definition des Beamtenbegriffes vorläufig

---

[116]) So auch Brauchitsch aaO S. 126 Nr. 3.

[117]) Diesem Urteil pflichtet Haentzschel insoweit bei, als es sich nicht, wie auf S. 42 dieser Arbeit, um die Auslegung des Wortes „allgemein" handelt.

[118]) A. A.: Abraham, Ztschr. f. Beamte 1930, Bd. II, Heft 3, S. 127.

[119]) Klüber, Die Grundzüge des Beamtenrechts, Verw.Arch. 1925/26 Nr. 31 S. 139.

[120]) Es ist damit die den Beamten in Art. 129 ff. RV gewährte Sonderstellung gemeint, die drei über das Maß der anderen Staatsbürger hinausgehende Grundrechte umfaßt, nämlich:

1. die Unverletzbarkeit ihrer wohlerworbenen Rechte durch den Reichs- und Landesgesetzgeber,
2. das nur ihm verbürgte Grundrecht der Geltendmachung seiner vermögensrechtl. Ansprüche aus dem Amte auf dem Rechtswege (Art. 129, I letzter Satz RV),
3. die grundsätzliche Haftung des Staates für von ihm in Ausübung der ihm anvertrauten Gewalt verursachten Schäden.

gar nicht gibt. Weder die staatsrechtliche Theorie noch die staatsrechtliche Praxis haben eine befriedigende Lösung gefunden. Ja, der Begriff umfaßt so viel Probleme, daß über diese allein umfangreiche Abhandlungen erschienen sind, wie dem aus dem hier verzeichneten Schrifttum ersehen werden kann.

Um aber eine für die Untersuchungen vorliegenden Themas befriedigende und brauchbare Basis zu finden, so sei der Staatsbeamte, als Staatsbürger betrachtet, der auf Grund besonderer für ihn ergangener Gesetze in einer Sphäre engster Verbundenheit mit dem Staate lebt,[121]) deren Antastung oder Verletzung durch ihn als Staatsbürger eine Reaktion des Staates auf ihn als Staatsbeamten hervorruft. Darum muß bei Untersuchungen über Fragen wie denen über die Teilnahme des Beamten am VB mit Recht [122]) zwischen den unentziehbaren staatsbürgerlichen Rechten einerseits und den besonders zu beachtenden Beamtenpflichten andererseits genügend unterschieden werden. Von diesen Gesichtspunkten seien daher die nachfolgenden Untersuchungen über die Beteiligung der Staatsbeamten am VB geleitet.

ββ) Welche staatsbürgerlichen Rechte konnte der sich zum VB eintragende Staatsbeamte geltend machen? Es sei hier zunächst auf den bereits für den Staatsbürger erörterten Art. 118 hingewiesen, weil dieser gleichermaßen für den Bürger wie den Beamten Anwendung findet. Bezüglich des Staatsbürgers war festgestellt worden, daß dieser ein sehr weitgehendes Recht besitzt, sich im Rahmen der „allgemeinen Gesetze“ frei zu äußern. Der Sinn des Ausdruckes „allgemeine Gesetze“ mag daher an dieser Stelle noch einmal und zwar aus der Umkehrung definiert werden. Daraus ergäbe sich: Spezialgesetze, Sondergesetze sind im Gegensatz zu den im Abs. 1 vorbehaltenen allgemeinen Gesetzen diejenigen, welche sich gegen eine bestimmte Meinung — d. h. gegen eine grundsätzliche Stellungnahme irgendwelcher Art — als solche richten, indem sie ihre Aeußerung und Verbreitung untersagen oder beschränken. Derartige Gesetze sind durch Abs. 1

---

[121]) So auch Apel im RuPrVBl 50, S. 749 ff.
[122]) Abraham aaO S. 127.

des Art. 118 (der insoweit, aber auch nur insoweit, ein reichsverfassungskräftiges Grundrecht darstellt) ausgeschlossen.

Ist demnach die Freiheit der Meinungsäußerung des Staatsbürgers schon in gewissem Grade begrenzt, so kann die Beantwortung der Frage, wie es dann mit dem Staatsbeamten bestellt ist, nicht schwer fallen, insbesondere dann nicht, wenn das eingangs erwähnte OVG-Urteil (77, 512) berücksichtigt wird. Es ist folglich dem Beamten grundsätzlich eine freie Meinungsäußerung nicht versagt. Dieses ihm als Staatsbürger gewährte Recht findet aber durch seine Beamtenqualität die Grenzen, die schon der Art. 118 mit den „allgemeinen Gesetzen" andeutet und die für ihn im Gegensatz zu den „Nur-Staatsbürgern" in den Beamten- und Disziplinargesetzen zu suchen sind, die keinerlei Beschränkungen enthalten und dem Beamten nicht verbieten, über gewisse Dinge seine Meinung zu äußern, sondern die Ausübung aller staatsbürgerlichen Rechte des Beamten allgemein an eine Form bindet, die der gebotenen Rücksicht auf die Sonderstellung des Beamten im Staat entspricht.[123]) Der Beamte darf also seine Meinung frei äußern, nur hat er dabei stets zu bedenken, daß er als Beamter spricht, wem gegenüber er sich äußert, und in welcher Weise er das tut. Das ihm in seiner Doppelqualität als Staatsbürger wie als Staatsbeamten zustehende Recht ist bei ihm also dreifach gesichert, um den Staat vor einer zu ausgiebigen Anwendung dieses staatsbürgerlichen Rechts zu schützen. Warum der Verfassungsgesetzgeber das für notwendig hält, ist zwar naheliegend, aber hier nicht zu beantworten, so daß nur festzulegen übrig bleibt, daß die Schranken der „allgemeinen Gesetze" im Sinne von § 118, I RV bezüglich der Beamten nur als solche Rechtsnormen zu werten sind, die zwar das Recht der freien Meinungsäußerung beschränken, dies aber nicht zum Zwecke der Unterdrückung des gedanklichen Inhalts der Aeußerung, sondern aus allgemeinen, nicht gegen den gedanklichen Inhalt gerichteten Gründen tun.[124]) Insoweit, aber auch nur insoweit, ist darum dem wiederholt angeführten, zur Zeit des VB über das Frei-

---

[123]) Haentzschel aaO S. 234.
[124]) Haentzschel aaO S. 233.

heitsgesetz viel beachteten Falckschen Artikel[125]) zuzustimmen, daß heute „die Geltendmachung aller Rechte durch Bindungen und Pflichten beeinflußt und beengt wird, die sich dem zur Ausübung zwar berufenen aus seiner sozialen Stellung oder Zugehörigkeit zu einem bestimmten Stande, Berufe oder Amte ergeben".

Bereits auf S. 44 hatten wir die Anwendbarkeit des Art. 118 RV auf die Eintragung des Staatsbürgers bejaht. Der Anwendbarkeit dieses Artikels nun auch auf den Staatsbeamten steht deshalb nichts entgegen, da die Eintragung als solche schon durch die Art. 22 und 125 RV geschützt wird. Infolgedessen hat der Staatsbeamte als ein aus dem Art. 118, I RV erwachsendes Recht die Möglichkeit, sich an einem VB durch Einzeichnung zu beteiligen. Er kann seine politischen Rechte genießen wie die „Nur-Staatsbürger", wenn es sich dabei um die Wahrnehmung solcher verfassungsmäßig garantierter Einrichtungen handelt wie die Wahl oder VB und VE. Wegen des volkssouveränen Charakters dieser Rechte können sie nicht plötzlich in einer dem Sinn der Art. 118 und 130 widersprechenden Weise ausgelegt werden. Die Normen der Verfassung als „Grundrecht" der Staaten sollten so klar formuliert sein, daß sie nur eine Auslegung gewähren. Sie sollten aber auch alle Möglichkeiten voraussehen. So fehlt in der RV wie etwa im VEG eine Vorschrift, wie sich die Beamten zu verhalten haben, wenn sie ihre politischen Rechte in der Volksgesetzgebung betätigen, diese sich aber gegen die Regierung wendet. Inwieweit ein solches VB verfassungsmäßig oder gegen die Regierung gerichtet ist,[126]) hat den Beamten, wenn dasselbe einmal vom RdI zugelassen ist, nicht zu berühren. Der Ansicht Falcks,[127]) daß die Zulassung nur die Möglichkeit zur Einzeichnung in die Listen des VB gebe und den Staatsbürger — besonders den beamteten — nicht von der Notwendigkeit entbindet, dessen Berechtigung selbst nachzuprüfen, ist darum nicht zuzustimmen. Denn Falck und die Anhänger[128]) dieser Lehre wollen die

[125]) RuPrVBl 50, S. 709 ff.

[126]) Brauchitzsch Bd. 8, 1930 S. 126 Nr. 3 Abs. 1.

[127]) RuPrVBl 50, S. 709 ff.

[128]) Dt. Beamtenarchiv 10. Jhg. S. 54; Pr. Min.Präs. vom 16. 10. 29; Kroner, Justiz V, 176 ff. u. 270 ff.

Teilnahme des Beamten ja nur in solchen Fällen als unrechtmäßig ansehen, in denen das VB, wie dasjenige über das Freiheitsgesetz schwere Angriffe auf die Regierung enthält. Eine solche Auslegung der geltenden Bestimmungen wie Art. 118, 125 und 130 würde aber ein dauerndes Hin- und Herpendeln anstatt einer scharf umrissenen Inhaltserklärung bedeuten und bei ähnlichen Fällen eine Wiederholung der unfruchtbaren Kämpfe um die Auslegung hervorrufen. Es ist aber klar, und das hat der StGH in seinem Urteil vom 19. XII. 29 folgerichtig gewürdigt, daß der von der Verfassung vorgeschriebene Weg der Volksgesetzgebung nicht nach Belieben insoweit abgeändert werden darf, als einem erheblichen Bestandteil des Volkes, den Beamten, wegen seiner engen Verbundenheit mit dem Staat plötzlich die in der Verfassung verbrieften Rechte eingeengt oder entzogen werden, oder aber, was dem gleich kommt, durch Bedrohung mit einem Disziplinarverfahren von dem Gebrauch dieser Rechte abgehalten werden. Auf der anderen Seite ist es natürlich verständlich, daß die Staatsregierung ein Vorgehen ihrer Beamten mit den verfassungsrechtlichen Mitteln gegen sich als verfassungswidrig betrachten möchte, weil in der Stellungnahme gegen die Regierung eine Pflichtverletzung liegen kann. Ein solcher Standpunkt muß aber solange als subjektiv bezeichnet werden, wie die Regierung in der Lage ist, die Politik in einer die Gesamtheit des Volkes annähernd befriedigenden Weise zu führen und auch die Gesetze, die das Verfahren der VG regeln, in lückenloser und weitsichtiger Weise zu erlassen. Die Schwierigkeit dieser Gesetzesaufstellung soll hierbei keineswegs verkannt werden. Denn sobald die Einleitung des Verfahrens durch das Volk im Sinne von Art. 73, III RV eine zu erschwerte und eng umgrenzte ist, würde das Gesetz nicht nur dem betonten volkssouveränen Charakter der RV widersprechen, sondern wäre imstande, die gesamte VG illusorisch zu machen. Die Regierung eines demokratischen Staates wird es darum nie ganz unterbinden können, und das ist letzten Endes doch auch der Gedanke der VG, daß das gesamte Volk gegen die Regierung zu „begehren" vermag. Wird dieses Mittel, das mit dem Ventil der Dampfmaschine verglichen werden kann, verstopft, so kann es zu Explosionen kommen, die mittels einer erfolgreichen

Revolution die vorher auf dem Wege der VG erstrebten Wünsche verwirklichen.

Inwieweit die in diese Gesamtheit einbegriffene Beamtenschaft dieses Recht nutzbar machen kann, sollte kein Problem darstellen, wozu es beim VB 1929 gemacht wurde. Die Verfassung muß unzweideutig die politischen Rechte des Staatsbürgers regeln, auch die des beamteten. Will sie die Beamten von der Teilnahme regierungsfeindlicher Volksgesetzgebungsakte ausschließen, so müßten derartige Fälle unmißverständlich in der Verfassung niedergelegt werden. Nach dem heutigen Zuschnitt der RV haben indessen die Beamten an der VG denselben Anteil wie die übrigen Staatsbürger. Dieses Recht garantiert auch der Art. 118, II RV insofern, als die in Abs. I gewährleistete Freiheit der Meinungsäußerung durch kein Arbeits- oder Angestelltenverhältnis gehindert werden darf, wie Berndt zutreffend ausführt: „Durch ein VB soll die Möglichkeit gegeben werden, die freie Meinung des ganzen deutschen Volkes zu erforschen. Diese Meinung des ganzen Volkes kommt aber nicht zum Ausdruck, wenn ein großer Teil des Volkes, hier die Beamtenschaft, gehindert wird, an dem VB teilzunehmen.“ [129])

$\gamma\gamma$) Es fragt sich weiter, ob auch Art. 125 RV, der Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis gewährleistet, dem sich zum VB eintragenden Beamten Schutz gewährt. Falck (a.a.O.) meint, daß dieser hier überhaupt nicht in Frage stände, da er ja das geheime Wahlrecht garantiere. Dieser Meinung wird kaum beizupflichten sein, da wir bereits bei den Erörterungen über die Anwendbarkeit dieser Vorschrift sahen, daß nicht nur Art. 125, sondern auch Art. 22 RV analog auf alle mit der VG zusammenhängenden Verfahren anzuwenden sei. Die in diesen Artikeln gebrauchten Ausdrücke „Wahlgeheimnis, Wahlfreiheit und Wahlgesetz“ sind, wie bereits oben (S. 37 f.) dargelegt wurde, nicht wörtlich aufzufassen. Vielmehr ist die dort verzeichnete herrschende Lehre der Ansicht, daß die augenblicklich zur Diskussion stehenden Vorschriften über das Wahlrecht entsprechende Anwendung auf das Verfahren bei

---

[129]) So bereits Bürgerm. Berndt im Brief an den Magistrat Berlin vom 24. 10. 29, BLA 26. 10. 29 Nr. 506.

der VG bzw. auf das Tätigwerden des Wahlberechtigten bei VB, VE und VA finden. Es sei hierbei nochmals daran erinnert, daß die Wahlfähigkeit zum Reichstag die conditio sine qua non zur Betätigung im Rahmen der VG bildet (§ 33 VEG). Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis werden durch Art. 125 RV für jeden Deutschen ohne irgendeine Beschränkung gewährleistet. Sie gelten darum im vollen Umfange auch für die Beamten. Ein Beamter, der sich in eine amtliche Liste zum VB einträgt, handelt nicht anders, als wenn er zur Wahlurne schreitet: dabei ist er erkennbar, man sieht, daß er wählt. Beim VB trägt er seinen Namen ein: man kann seinen Namen lesen. Hier gabelt sich nun der Weg der beiden sonst ähnlichen Verfahren. Bei der Wahl bleibt es geheim, ob der Wähler eine regierungstreue oder regierungsfeindliche Partei wählt. Bei der Eintragung in die Liste zum VB weiß man, daß der Eintragungsberechtigte gerade dieses bestimmte Begehren mit seiner Unterschrift deckt und unterstützt. Wir sahen aber bereits oben (S. 38), daß dieser Eintragung nicht der Charakter einer absoluten Oeffentlichkeit beigelegt werden kann, weil die Eintragungsberechtigten, seien sie Staatsbürger oder Staatsbeamte, das Recht zu ihr aus der im Art. 1, I RV verbrieften Volkssouveränität herleiten, und daß jede daraus entspringende Tätigkeit bei einem Verfahren der VG im Sinne der Art. 22 und 125 RV geschützt ist. Haben also auch die Beamten das „jedem Deutschen" zustehende Recht der Anteilnahme an der VG, so darf die Regierung, so schwer es ihr manchmal fallen mag, die aus der Eintragung zu einem sie angreifenden VB sich ergebende politische Gesinnung nicht disziplinar ahnden. Vielmehr ist die Regierung zur vollkommensten Unparteilichkeit verurteilt und sollte aus der Einleitung zu einem VB über die sich automatisch ergebenden oder nicht ergebenden Folgen hinaus ihre Politik einer sachlichen, unbedingt objektiven Prüfung unterziehen.

δδ) Daß eine solche neutrale Haltung der Regierung nicht nur der Allgemeinheit, sondern gerade auch den Staatsbeamten gegenüber angebracht ist, erhellt der bei den Kämpfen um das VB heftig umstrittene Art. 130 II RV. „Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit

gewährleistet." Diese Vorschrift ist in gewissem Sinne eine Wiederholung des im Art. 118 RV jedem Deutschen gewährleisteten Rechts. Hier ist dieses Recht den Beamten nochmals und besonders gewährt. Darin liegt kein erweitertes Recht für den Beamten, sondern lediglich „eine Wiederholung und Klarstellung des Art. 118 für das politische Gebiet".[130]) Die Auslegung dieser Verfassungsnorm erfährt durch das OVG [131]) eine wichtige und allgemein anerkannte Bereicherung, der nur von Haentzschel [132]) widersprochen wird, indem er zwischen „bloßem Bekenntnis" und „positiven Handlungen" unterscheidet, die aus dem Wortlaut eigentlich nicht hervorgeht. Diese Entscheidung des OVG, die in dem „bloßen Bekennen" zu einer politischen Partei keine Verletzung der Beamtenpflicht erkannte, fand späterhin in einem Erlaß des preuß. Min. des Innern vom 4. VI. 24 [133]) ihre Bekräftigung, die sich in der OVG-Entsch. II A, 1/26 vom 3. XI. 25 über die Betätigung eines Mitglieds der KPD als unmittelbarer oder mittelbarer Staatsbeamter auswirkte. Gemäß dieser Entscheidung konnten Kommunisten oder auch Nationalsozialisten in Preußen solche Amtsstellen bekleiden, „wenn im Einzelfalle die pflichtgemäße Amtsführung im Rahmen der bestehenden Staatsordnung und unabhängig von Parteiinstruktionen als gesichert nachgewiesen werden konnte".[134]) (Diese tolerante Haltung der Regierung ist allerdings ein halbes Jahr nach dem VB von 1929 durch einen Beschluß des preuß. Staatsministeriums vom 25. VI. 30 [135]) in das Gegenteil abgeändert worden, da „beide Parteien [KPD und NSDAP] als Organisationen anzusehen sind, deren Ziel der gewaltsame Umsturz der bestehenden Staatsordnung ist. Ein Beamter . . . verletzt dadurch die aus seinem Amtsverhältnis sich ergebende besondere Treueverpflichtung und macht sich eines Dienstvergehens schuldig". Dieser Beschluß der Staatsregierung

[130]) Poetzsch-Heffter, Komm. z. RV S. 438.
[131]) OVG 77, 495; 78, 455.
[132]) RuPrVBl 51, 660 ff.
[133]) Minbl. f. d. Preuß. innere Verwaltung 1924 S. 613 (und auch S. 803).
[134]) DJZ 1926, 1108.
[135]) Beschl. d. Staatsmin. vom 25. 6. 30 — StMJ Nr. 7683. MinBl. f. d. Preuß. innere Verwaltung 1930 S. 599 (und auch S. 613).

kann also für die hier anzustellenden Untersuchungen über die Rechtmäßigkeit der Beteiligung der Beamten am VB von 1929 noch nicht als Grundlage dienen, sondern sollte nur die inzwischen erfolgte politische Wandlung festlegen und der Vollständigkeit halber erwähnt werden.)

Waren also zur Zeit des VB im Jahre 1929 noch die oben angeführten Entscheidungen des OVG, sowie der Erlaß des preuß. MdJ maßgebend, so konnten die Beamten im Rahmen ihrer politischen Gesinnungsfreiheit,[136]) die enger aufzufassen ist als das Recht der freien Meinungsäußerung, die Einzeichnung vollziehen, ohne dadurch gegen die sie beschränkenden Sondergesetze in irgendeiner Weise zu verstoßen. Denn eine Beteiligung an einem VB ist im Sinne des OVG (77. Bd. S. 495) nichts anderes als „bloßes Bekennen". Dieses Bekennen ist aber auch für die VG erforderlich, da nur durch das Bekennen die in der Verfassung vorgeschriebene Anzahl von Stimmen zu einem VB zusammengebracht werden kann. Art. 130, I u. II RV stehen somit der Ausübung des politischen Rechts des Beamten als einem Diener der Gesamtheit nicht entgegen, sondern gewährleisten[137]) nicht nur die Innehabung, vielmehr auch die Freigebung ihrer politischen Gesinnung durch Aeußerung und angemessene Betätigung,[138]) einem wesentlichen Vorrecht der Beamten des demokratischen Deutschlands vor denen des früheren Kaiserreichs.[139])

εε) In diesem Streit der Meinungen über das Teilnahmerecht der Staatsbeamten wurde wiederholt auch der § 10 bzw. 10a des RBG hineinbezogen, zwei typisch beamtenrechtliche Normen, die in dieser Angelegenheit wenig nützen können. Denn sie finden, da § 10 bereits aus dem alten Staate übernommen wurde, ihren Widerhall in der RV. Der Inhalt und Sinn der Ergänzungsvorschrift des § 10a gipfelt in der Forderung der Achtung vor der gegenwärtigen Staatsform und ihrer absoluten Bejahung durch die Staatsbeamten innerhalb und außerhalb ihres Dienstes.

[136]) Hatschek aaO S. 238.
[137]) So auch Berndt aaO.
[138]) Anschütz aaO S. 527.
[139]) s. S. 59 unten.

Treue zur RV und damit zur republikanischen Staatsform sollen die Gesinnung des Beamten beherrschen. Eine billige Forderung, auf die der Staat keineswegs verzichten kann und darf.[140]) Durch die im § 10 RBG dem Beamten auferlegten Pflichten wird er angehalten, sich im öffentlichen Leben der Würde seines Berufes gemäß zu führen. Der Anschluß an eine Partei ist ebenso gestattet wie in Grenzen gehaltene politische Betätigung. § 10 a will die Vorschrift des § 10 durch Zuschnitt auf die heutige Staatsform und die sich daraus ergebenden politischen Verhältnisse abstellen. Eine Vorschrift, die jedoch mit der Beteiligung eines Beamten am VB überhaupt nichts zu tun hat. Denn im Falle des VB über das sogen. „Freiheitsgesetz" und dessen § 4, der Mitglieder der damals bestehenden Regierung, „die entgegen der Vorschrift des § 3 Abs. I Verträge mit auswärtigen Mächten zeichnen", mit Strafe nach § 92 Nr. 3 belegen wollte, wurde gerade darin ein Verstoß gegen § 10, insonderheit gegen § 10 a, von mancher Seite erblickt. Das Anziehen dieser beamtenrechtlichen Normen mag bei der Eintragung von Beamten zum VB auf den ersten Blick berechtigt erscheinen. Beim näheren Zusehen kann jedoch nur dem Urteil des StGH vom 19. XII. 29 (aaO) darin zugestimmt werden, daß der § 4 des „Freiheitsgesetzes" mit dem eigentlichen Recht der Einzeichnung zum VB nichts mehr zu tun hat und der StGH deshalb die sich daraus ergebenden Folgen den Disziplinarbehörden oder -gerichten zur Klärung zuschiebt. Hier im Falle „Freiheitsgesetz" handelte es sich nur um die prinzipielle Erledigung und Klärung der Frage: Ist ein Beamter bei Eintragung für ein VB, das schwere Angriffe auf die Regierung enthält, einer Verfolgung auszusetzen oder nicht? Der StGH für das Deutsche Reich hat diese Frage verneint und die absolute Berechtigung des Beamten zur Eintragung anerkannt. Er hat damit nicht nur die politischen Rechte der Beamten gesichert, sondern gleichzeitig auch das Vertrauen des Volkes zur Unantastbarkeit der RV und insbesondere der darin enthaltenen Grundrechte für den Einzelnen erneut gerechtfertigt. Wie die Teilnahme an der

---

[140]) Vgl. Grzscinski, Der Beamte I, S. 7 ff.; Kroner, Justiz V, S. 270 ff.

Reichstagswahl, so muß auch die Teilnahme am VE den Beamten offenstehen, und zwar ohne jede Einschränkung.[141]) Die Beteiligung daran darf keinem Bürger verwehrt werden.[141])

ζζ) Darum kann auch dem auf den § 2 Abs. II des Disziplinargesetzes vom 21. VII. 1852 gegründeten Beschluß des preuß. Staatsmin. vom 24. IX. 25 [142]) die Anwendung im Falle „VB über Freiheitsgesetz" wie bei jedwedem anderen VB nicht gestattet werden. Denn die darin enthaltenen Prinzipien können sich nicht auf die in der RV aufgestellten Grundrechte, die jedem Deutschen, also auch dem Beamten, zustehen, beziehen, sondern stellen nur eine Auslegung der für die Beamten geltenden Sonderrechte, d. h. in diesem Falle Verpflichtungen gegen den Staat, dar. Sie sind nur als Dienstanweisungen bzw. Direktiven zu werten und können niemals die in der RV verbrieften Rechte beschränken.

ηη) Das vom Art. 125 RV bestätigte Ergebnis, daß die Beamten die ihnen im Art. 130, II zugesicherte Freiheit ihrer politischen Gesinnung bei der Einzeichnung für ein VB und bei der Abstimmung für einen VE betätigen können, ohne durch ihre Beamtenpflichten irgendwie beschränkt zu sein, ist vom StGH für alle Gegner seiner Rechtsprechung zum Hinweis darauf benutzt worden, daß die Pflichten der Beamten keineswegs höher bewertet werden dürften als deren verfassungsmäßig verbrieftes Recht auf Freiheit der politischen Gesinnung. Das Ureil weist indessen in ebenso logischer Konsequenz des Art. 130 RV wie in diplomatischer Form darauf hin, daß doch die Beamten — deren Treue zum Staat im November 1918 die wichtigste und endlich auch zuverlässigste Stütze für den neuen reindemokratischen Staat geworden war — im neuen Deutschland eine Erweiterung ihrer Unabhängigkeit gegenüber dem unter der alten Staatsform geltenden Rechtszustand gewährt werden sollte. „Das Recht der Teilnahme an der unmittelbaren VG, das allen Staatsbürgern als wesentlichstes Recht zusteht, und das daher den Beamten nicht

[141]) Aus dem Urteil des StGH aaO.

[142]) Beschluß des pr. Staatsministeriums St.M.J. 11 159/25 vom 24. Sept. 1925; vgl. DJZ 1926, 520 u. RPrVBl 47, 481.

verkümmert werden darf, erstreckt sich auch auf jedes vom RdJ zugelassene VB, ohne Rücksicht auf den Inhalt des ihm zugrunde liegenden Gesetzentwurfs." [143])

d) Ergebnis

Als Ergebnis dieser im dritten Abschnitt vorliegender Abhandlung aufgestellten Untersuchungen, die auf die Formel gebracht werden können: „Wer durfte sich am VB beteiligen?" gilt daher ohne jede Einschränkung die einzig maßgebliche Norm: „Eintragungsberechtigt ist, wer am Tage der Eintragung zum Reichstag wählen kann" (§ 33 VEG).[144])

---

[143]) Urt. d. StGH vom 19. 12. 29 aaO S. 21.

[144]) Der Autor des VEG, Min.Rat Dr. Kaisenberg, der auch dessen berufenster Kommentator ist, hat mit diesem kurzen Satz eine erschöpfende und unanfechtbare Norm für die Eintragungsberechtigung aufgestellt.

4. Zuständigkeit bei Verfassungsstreitigkeiten

a) Art. 19 RV

Eines der staatspolitisch bedeutendsten Probleme, das durch das VB über das sogen. Freiheitsgesetz aufgerollt wurde, ist dies, ob der StGH für das Deutsche Reich für die Klage der DNVP gegen die preuß. Staatsregierung zuständig war oder nicht, und weiter, ob die Klage der DNVP eine Verfassungsstreitigkeit in dem Sinne war, wie es die entsprechende Norm der RV (Art. 19) verlangt.

Der StGH, der auf Grund des Art. 108 RV durch das Gesetz über den StGH vom 9. Juli 1921 gebildet wurde, schöpft seine Zuständigkeit in erster Linie aus dem Art. 19 RV. Dieser sieht drei Fälle vor, in denen der StGH angerufen werden kann: a) bei Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, b) bei Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern, c) bei Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande. Die Klage der DNVP konnte nur auf die im Art. 19 RV vorgesehene Verfassungsstreitigkeit innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, gegründet werden. Dabei erhoben sich aber zwei Fragen, die schon längst einer grundsätzlichen Klärung bedurft hätten: 1.) bei einer Klage aus a) ist nicht ersichtlich, ob es sich dabei um eine Streitigkeit über die Auslegung einer Landesverfassung oder auch um eine solche über die Auslegung der RV handeln kann, und 2.) wer befugt ist, den StGH anzurufen.

Zu 1.) ist darum folgendes zu bemerken: Es ist zunächst der Begriff „Verfassungsstreitigkeiten" zu erläutern, um ersehen zu können, ob die DNVP überhaupt aus einer solchen vor dem StGH klagte.

Kahl definierte die Verfassungsstreitigkeiten im Verfassungs-

ausschuß[145]) folgendermaßen: „Verfassungsstreitigkeiten sind Streitigkeiten über die Auslegung oder Anwendung der Länderverfassungen. Entscheidend ist nicht, daß der Streit darüber gerade zwischen der Regierung und der Volksvertretung stattfindet, wenn das auch der häufigste Fall ist, sondern daß der Gegenstand des Streites die Verfassung betrifft, wobei es wiederum gleichgültig ist, ob es sich um einen in der Verfassungsurkunde enthaltenen Satz handelt oder um einen in einem sonstigen Verfassungsgesetz stehenden Satz." Dieser Begriffsbestimmung stimmt auch Anschütz[146]) unter Hinweis auf die ständige Rechtsprechung[147]) des StGH zu, „der sich dieser heute in der Wissenschaft herrschenden Lehre insoweit angeschlossen hat, als auch er den Begriff „Verfassungsstreitigkeiten" nicht von einer bestimmten Stellung oder Eigenschaft der Streitteile (Parteien), sondern nur von der Eigenart des Streitgegenstandes (Streit über die Verfassungen) abhängig macht". In dieser Auffassung waren sich bis vor kurzem sowohl die Wissenschaft wie auch der StGH einig. Beide hielten sich nur an den engen Wortlaut des Art. 19 RV und verstanden darunter nur Länderverfassungsstreitigkeiten, wie es die Verfassungsgesetzgeber beabsichtigt hatten. Auf dem 34. Deutschen Juristentage 1926 in Köln[148]) traten jedoch insofern schon erhebliche Gegensätze über diese enge Auslegung zutage, als die bedeutsamen Referate von Anschütz und Mende bereits den Gang der Entwicklung im Sinne de lege ferenda vorzeichneten, wenn sie

---

[145]) Prot. S. 409.

[146]) RV S. 152.

[147]) Vgl. RGZ 102, S. 415 ff.; RGZ 104, S. 423 ff.; RGZ 107, Anh. 17 ff.; RGZ 112, Anh. 1 ff., 116, 45 ff. „Der Streit, ob ein Landesgesetz mit der Landesverfassung in Widerspruch stehe, ist eine Verfassungsstreit. i. S. des Art. 19 RV, da er die Auslegung der Landesverfassung betrifft .... Ein Gericht zur Erledigung von Verf.Streit. besteht in Sachsen nicht." RG 107, Anh. 19.

„Die Voraussetzungen des Art. 19 RV sind gegeben, es handelt sich um einen Streit für die Auslegung und Anwendung von Art. 29 der Verf. des Freistaates Braunschweig, also um eine Verf.Streit. innerhalb eines Landes. Zu seiner Erledigung besteht im Freist. Braunschw. kein Gericht. Daher muß der StGH für das Dt. Reich entscheiden." RG 116, Anh. 50.

[148]) Verhandl. des 34. Juristentages (Köln) 2, S. 199, 202, 213—214 und DJZ 1926, 1447—1448.

ausführten, daß die im Art. 19 RV vorgesehene Zuständigkeit des StGH für das Deutsche Reich auch auf alle Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der RV auszudehnen sei — unbeschadet des im Art. 19 RV vorgesehenen dritten Falles (c) der Zuständigkeit bei Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen dem Reich und einem Lande. Daß es sich dabei stets und nur um Rechtsstreitigkeiten, nicht aber um Meinungsverschiedenheiten handele, ist eine unbedingte Voraussetzung.[149] Darum ist die Frage von Bedeutung, ob die Klage der DNVP gegen die Preußische Regierung tatsächlich ein Rechtsstreit oder etwa nur eine Meinungsverschiedenheit war. Als Rechtsstreitigkeit ist die vor den StGH gebrachte Sache deshalb zu betrachten, weil es sich um einen Streit über die Auslegung und Anwendung des Art. 130, II RV handelte, also über die den Beamten gewährleistete Freiheit ihrer politischen Gesinnung.[150] Diese vom Staatsgerichtshof gefällte Entscheidung entspricht seiner in dem Urteil vom 15. X. 1927 [151]) vertretenen Auffassung. Indessen spricht er in Sachen „Freiheitsgesetz" noch aus, daß diese Angelegenheit auch die preuß. Verfassung beträfe und darum ein preußischer Verfassungsstreit wäre, weil Art. 130 RV eine derjenigen verfassungsrechtlichen Normen ist, in deren Rahmen die entsprechenden Vorschriften der Landesverfassungen (in diesem Falle Art. 80 pr. Verf.) einzupassen sind. Zeigten soeben Anschütz und Mende, daß der Begriff „Verfassungsstreitigkeit" de lege ferenda weit zu fassen [152]) und auch im Sinne der Streitigkeit über die Reichsverfassung zu verstehen sei, so läßt das am 19. XII. 29 vom StGH ergangene Urteil einen Zweifel über die Richtigkeit dieser Auffassung nicht mehr zu. Maßgeblich für diese Entscheidung war dem StGH zweifellos die von Lammers [153]) im Jahre 1927 dargelegte Notwendigkeit, eine dem Sinn der RV weit entgegenkom-

---

[149]) So auch Triepel aaO S. 15 (Streitigkeiten) u. Pr.Verf.Prot. S. 364.

[150]) So auch das Urt. des StGH (RStGH I, S. 282 ff.). „Im vorliegenden Falle handelte es sich, insofern, als der in seiner Auslegung streitige Art. 173 in der RV enthalten ist, um eine Streitigkeit über die RV."

[151]) RG 118, Anh. 46 ff., insbes. 5 ff.

[152]) So auch Poetzsch-Heffter, DJZ 31, 1266.

[153]) JW 1929, S. 55 ff. unter dem Strich.

mende Auffassung des Art. 19 RV mit dem Begriff „Verfassungsstreitigkeiten" zu verbinden.

Dieser Auffassung ist dann auch der StGH beigetreten, wie aus verschiedenen Entscheidungen zu ersehen ist. Besonders deutlich geht dies hervor aus den Ausführungen des StGH über Art. 19 gelegentlich eines Rechtsstreites zwischen der evangelisch-lutherischen Landeskirche des Landes Sachsen gegen das Land Sachsen, wo gesagt wird: „. . . Da dieser schlechthin von Verfassungsstreitigkeiten ohne Einschränkung spricht, so muß man darunter sowohl Streitigkeiten verstehen, die in den Landesverfassungen, als auch solche, die in der RV wurzeln. Denn beides sind Verfassungsstreitigkeiten." [154]) Und in einer anderen Entscheidung sagt der StGH, „daß auch solche Vorschriften der RV Gegenstand einer Verfassungsstreitigkeit eines Landes sein können, die auf die Landesverfassung oder auf landesverfassungsrechtliche Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden". [155])

Auf Grund dieser Entscheidungen fallen darum jetzt unter den Begriff „Verfassungsstreitigkeiten" i. S. von Art. 19 auch Streitigkeiten über die Auslegung und Anwendung der RV, vorausgesetzt, daß diese Streitigkeit

a) „innerhalb eines Landes", d. h. zwischen Stellen eines Landes entsteht, und

b) sich auf solche Normen der RV bezieht, „die auf die Landesverfassung oder landesverfassungsrechtlichen Normen einwirken und insoweit eine Ergänzung der Landesverfassung bilden".

Aber auch diese Erweiterung des Begriffs muß noch als eine zu enge betrachtet werden, weil beim Fehlen der einen oder anderen dieser beiden Voraussetzungen der StGH für Verfassungsstreitigkeiten, wie sie sich aus seiner neuesten Rechtsprechung ergeben, nicht zuständig ist. De lege ferenda sollte darum eine scharf präzisierte, erschöpfende Norm für den Begriff „Verfassungsstreitigkeit" geschaffen werden.

Diese von Anschütz und Mende begonnene, von Lammers her-

[154]) RG 118, Anh. 4.
[155]) RGZ 118, Anh. 28.

vorragend ausgebaute und nun in die ständige Rechtsprechung des StGH übernommene erweiterte Auslegung des Art. 19 RV stellt nur einen Teil der Entwicklung dar, in der sich das Staatsrecht bezüglich des sich aus Art. 107, 108 und 19, sowie 166 und 31 ergebenden Aufbaus befindet. Im Urteil vom 19. XII. 29 geht der StGH aber bereits weiter, indem er die Zuständigkeit, die sich aus dem Art. 19 RV ergab, auch auf Streitigkeiten über die Verletzung von Grundrechten ausdehnt. Trotzdem die Grundrechte zu den wichtigsten Bestandteilen der RV gehören, ist die ausdrückliche Ausdehnung der Zuständigkeit aus Art. 19 RV auf diese beachtenswert. Der StGH lehnt die Auffassung als zu eng ab, nach der nur über Aufbau und Aufgaben des Landes, nicht aber über Grundrechte und Grundpflichten vor dem StGH gestritten werden könne.[156]) Gerade durch die für die einzelnen und Gemeinschaften bedeutsamen Grundrechte und Grundpflichten unterscheide sich die jetzige RV bedeutend von der früheren. Die Vorschriften über diese Grundrechte und Grundpflichten seien ebenso Verfassungsrecht wie die über den staatlichen Aufbau.[157]) Darum kann der StGH nicht zugeben, daß die Beschränkung der „Verfassungsstreitigkeiten" auf Streitigkeiten der zur staatlichen Willensbildung berufene Organe hieran den einzigen Weg bilde, um zu einer sicheren Scheidung zwischen Verfassung und Verwaltungsgerichtsbarkeit (Art. 107) zu gelangen.[158])[159]) Wenn der StGH also den Begriff der Verfassungsstreitigkeiten noch über die bisherigen Grenzen erweitert und auf die Grundrechte bezogen hat, so kann darin nicht eine Gefahr der Verwicklung zwischen nun entstehenden „Verwaltungsstreitigkeiten" und „Verfassungsstreitigkeiten" erblickt werden, die aus dem für den StGH entscheidend gewesenen „Gesichtspunkt der Klageberechtigung" — wie Wolff[160]) es folgern will — entstehen muß, sondern die Berechtigung des StGH zur Rechtsprechung über die

---

[156]) RG 127, Anh. 8.
[157]) RG 127, Anh. 9.
[158]) RG 127, Anh. 9.
[159]) Anschütz, Komm. z. RV S. 152 und Kahl, Prot. aaO S. 409.
[160]) AöR NF. 18, S. 411 ff.

Materie der Grundrechte aus der Interimszuständigkeit des StGH gezogen werden, die solange besteht, als das RVG, dem diese vorbehalten war, noch nicht geschaffen ist [161]) (Art. 107 RV).

Es ist nun die Frage 2) „wer befugt ist, den Staat anzurufen" zu erörtern. Der StGH ist sachlich nach § 16 No. 3 des Gesetzes über den StGH vom 9. 7. 21 zuständig, jedoch erfordert die Klage wie auch vor einem Zivilgericht eine Parteifähigket bzw. eine Aktivlegitimation. Wie ist diese vor dem StGH zu verstehen? Anschütz [162]) meint, daß für diese eine „weite Auslegung gestattet und geboten" ist. „Insbesondere ist zur Begründung der Aktivlegitimation nicht erforderlich, daß die Partei in einem ihr zustehenden subjektiven Recht verletzt zu sein behauptet — andernfalls würden ja Landtage und Landesregierungen, da sie, weil nicht rechtsfähig, subjektive Rechte überhaupt nicht haben können, niemals aktiv legitimiert sein. Die staatsorganschaftliche Zuständigkeit steht dem subjektiven Recht hier gleich, andererseits will Art. 19 aber auch keine Popularklagen bei Verfassungsstreitigkeiten zulassen. Der Antragsteller muß also seine Legitimation zur Sache nachweisen." In ähnlichem Sinne äußern sich auch Schmitt und Triepel. Schmitts Auffassung[163]) geht dahin, daß die geschichtliche Entwicklung des Wortes „Verfassungsstreitigkeit" nicht mehr mit der im staatsrechtlichen Schrifttum befindlichen Auslegung zu vereinbaren ist, da eine demokratische Verfassung nicht mehr eine solche zuläßt, die sich nur auf Vertrag zwischen Regierung und Volksvertretung bezieht. Indessen will auch er im Sinne des Art. 19 nicht jeden Staatsbürger oder gar „Weltbürger" eine grenzenlose Möglichkeit zur Popularklage zubilligen. Dieser Ansicht stimmt Triepel[164]) unter Bezugnahme auf Kauffmann zu. Unter Berücksichtigung dieser Meinungen, die man als die herrschende Lehre bezeichnen kann, ist dem StGH zuzustimmen, wenn er das Klagerecht der DNVP in Sachen „Freiheitsgesetz" vor dem StGH bejaht: „Politische Parteien können in Verfassungsstreitig-

---

[161]) So auch Poetzsch-Heffter, DJZ 31, 1266.
[162]) Komm. RV S. 154.
[163]) Verfassungslehre S. 115.
[164]) Streitigkeiten S. 81.

keiten, die sich an Wahlen anknüpfen, den StGH angehen."[165]) Denn wir sahen bereits oben, daß die sich aus der VG ergebenden Verfahren den Wahlen aus Art. 22 und 125 gleichzustellen sind. Wenn nun die DNVP demgemäß vor dem StGH klagte, um der aus Art. 130, II RV den Beamten gewährleisteten Wahlfreiheit auch Geltung für die Verfahren aus der VG, hier also der Eintragung zum VB zu verschaffen, so betätigte sie sich nicht im Interesse derjenigen Beamten, die in ihr zusammengefaßt sind und sich am VB beteiligen wollen, und auch nicht als Teil des preuß. Landtags (Landtagsfraktion), sondern sie wurde zur Klage legitimiert, nicht nur weil sie die ganz Preußen umfassende Organisation der DNVP bildet, sondern auch als „Mitträgerin" des VB in dieser Eigenschaft ein berechtigtes Interesse an dessen ungehinderter Durchführung hatte und dadurch der VG, was m. E. nicht unerheblich ist, zu ihrem verfassungsmäßigen Recht verhalf. Damit ist die Legitimation der DNVP zur Sache nachgewiesen und die Rechtsprechung des StGH bezüglich der Zuständigkeit hat eine wesentliche Bereicherung für alle künftigen Volksbegehren erfahren. Die Parteifähigkeit einer politischen Partei vor dem StGH in derartigen Streitigkeiten beruht darauf, daß die Parteien der Volksvertretung angehören und in ihr zur Teilnahme an der staatlichen Willensbildung berufen sind.[166]) Bezüglich der Parteifähigkeit vor dem StGH wäre demnach Haenel[167]) zuzustimmen, der diese nur „Hauptorganen" der Verfassung verleihen will, d. h. nur denjenigen höchsten Stellen, die unmittelbar zur Organisierung und Ausführung der die Verfassung ausmachenden politischen Entscheidungen bestehen, vor allem wie bisher Parlament und Regierung; daneben je nach Eigenart der politischen Organisation. Wenn die bisherige Praxis des Staatsgerichtshofes die Parteifähigkeit weiter ausdehnt und insbes. Minderheiten der Landtage anerkannt hat, so kann man diese Ausdehnung als eine aus der RV entwickelte Rechtsprechung des StDH gelten lassen.[168])

---

[165]) Vgl. RGZ 118 Anh. 28 ff. und RGZ 124, Anh. 46.
[166]) RGZ 118, Anh. 29.
[167]) Staatsrecht I, S. 92.
[168]) Schmitt, Verfassungslehre S. 117.

Aus diesen Untersuchungen ergibt sich die Berechtigung des vom StGH in seinem Urteil vom 19. 12. 29[169]) aufgestellten Satzes: „Der Staatsgerichtshof hat seine Anrufung dem einzelnen Staatsbürger versagt und diesen auf den Schutz durch die Verwaltungsgerichte verwiesen. Im übrigen hat er die Klagebefugnis nach Lage des einzelnen Falles bestimmt."

b) StGH für das Deutsche Reich und einstweilige Verfügung

Eine andere an dieser Stelle zu prüfende Frage bezüglich des StGH ist die, ob der StGH einstweilige Verfügungen erlassen darf oder nicht. Der StGH hatte in seiner Entscheidung vom 22.—23. Oktober 1929[170]) die von der DNVP in Sachen „Freiheitsgesetz" geforderte einstweilige Verfügung mit der Begründung abgelehnt, daß dadurch bereits eine Entscheidung in der Hauptsache ergehen würde. Dieser Bescheid an den Kläger wäre nicht sonderlich beachtenswert, wenn der StGH nicht schon in zwei früheren ähnlich gelagerten Fällen [171]) durch die von ihm erlassenen einstweiligen Verfügungen doch eine quasi-Entscheidung in der Hauptsache gefällt hätte.

Im Gesetz über den StGH vom 9. VII. 21 steht keine Norm, die den Erlaß einer solchen einstw. Verf. gestattet oder verbietet. Selbst § 23 dieses Gesetzes, der auf die Geschäftsordnung hinweist, besagt nichts hierüber und verweist auf den Präsidenten des RVG [172]), der, soweit das Gesetz keine Bestimmungen trifft, das Verfahren und den Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung zu regeln habe. Eine Geschäftsordnung, vom 20. IX. 21 stammend, enthält aber ebenfalls nichts über diese Frage, wenngleich auch im § 8 verschiedene Vorschriften der ZPO für anwendbar erklärt werden. Es ist naheliegend, zwecks Erhellung dieses Problems,

---

[169]) RGZ 127 Anh. 1 ff.
[170]) RGZ 126 Anh. 1 ff. u. auch im RuPrVBl 50, 779.
[171]) RGZ 111 Anh. 21 ff. u. RGZ 122, Anh. 17 ff.
[172]) Bis zu dessen Errichtung der RG-Präsident.

den StGH selbst sprechen zu lassen, soweit dies aus seinen Entscheidungen ermöglicht werden kann. In einer Streitsache [173]) des Landes Lübeck gegen das Land Schwerin wegen Erlasses einer einstw. Verf. sind folgende wichtige Erklärungen zu finden: „. . . Der StGH ist nicht nur dazu berufen, Rechtsfragen zu beantworten, sondern er fällt Entscheidungen, die durch den Reichspräsidenten vollstreckt werden (Art. 19, II RV) . . . Sind die Parteien aber der Gerichtsbarkeit des StGH in der Weise unterworfen, daß ein durch dessen Entscheidung angeordneter Zustand für die Dauer zwangsweise herbeigeführt werden kann, so ist nicht einzusehen, weshalb der StGH nicht auch zu einer vorläufigen Regelung befugt sein soll, wenn sie aus besonderen Gründen erforderlich ist. Einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Gesetzgeber bedurfte es hierzu nicht . . . Die Geschäftsordnung schließt den Erlaß einstw. Verf. nicht aus, ebensowenig wie es die des vorläufigen StGH getan hat . . . Die Voraussetzungen für den Erlaß einer einstw. Verf. durch den StGH sind nach den entsprechend anzuwendenden zivilprozessualen Voraussetzungen zu beurteilen. Hier kommt vornehmlich § 940 ZPO in Betracht . . .“.

Der Sinn dieser Entscheidung ist so klar, daß jede weitere Untersuchung sich erübrigen könnte und es scheint, als habe der StGH sich selbst in seiner Rechtsprechung diese Befugnis beigelegt und durch die genannte Entscheidung in rechtsschöpferischer Weise gewirkt.[174]) Und doch ist dieses Problem wegen der Entscheidung in Sachen „Freiheitsgesetz“ weiter zu prüfen. Die Untersuchung darüber ist hier nicht darauf abzustellen, ob der StGH die einstw. Verf. deshalb abgelehnt hat, weil der Charakter der Sache nicht der bisher geübten Praxis (d. h. einer einstweiligen Verfügung bei Streitigkeiten nicht zivilrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder einem Lande und dem Reich) entspräche, sondern darauf, daß durch den Erlaß der einstw. Verf. zugleich in der Hauptsache entschieden würde. Von dieser Aussage her ist die

---

[173]) RG 111, Anh. 21 und ebenso in einem Rechtsstreit Preußen gegen das Reich in RG 122, 17.
[174]) Vgl. Görres, JW 1929 S. 3361.

Klärung zu beginnen. In ihr könnte unter Umständen ein Bruch mit der bisher geübten Praxis festzustellen sein.

Der StGH möchte nämlich unterscheiden zwischen solchen Verfügungen, die ohne Stellungnahme zur Hauptsache erlassen werden können und solchen, die eine quasi-Entscheidung in der Hauptsache darstellen. Letztere möchte er ablehnen bzw. sie durch Sonderregeln ausschließen — eine Maßnahme, die im Widerspruch zu der in RGZ 111 Anh. 21 gezogenen Parallele zu § 940 ZPO steht. Eine solche Differenzierung aus rein zivilrechtlichen Gesichtspunkten ist aber nicht gut möglich und würde zu schweren Konflikten führen, wenn das staatsrechtliche Moment keine hinreichende Würdigung fände, und darum kann es sich bei der Problemstellung nur um die Gesamtfrage handeln: Kann der StGH einstweilige Verfügungen erlassen oder nicht?

Die Staatsrechtslehre gibt darüber bisher wenig Aufschluß und in den Fachzeitschriften sind nur drei, dafür aber auch voneinander abweichende Meinungen zu finden. Für die uneingeschränkte Ermächtigung auf Erlaß einer einstw. Verf. tritt Lammers[175]) ein. Eine insoweit eingeschränkte Ermächtigung auf Erlaß einer einstw. Verf., als sie nur eine Verfügung innerhalb eines bereits anhängigen Hauptverfahrens sein dürfe, erklärt Heinsheimer[176]) für zulässig, und den absolut verneinenden Standpunkt in dieser Frage vertritt der frühere Präsident des Reichsfinanzhofs, Jahn.[177])

Lammers meint, daß aus einem Fehlen der Vorschrift über die einstw. Verf. nicht der Schluß gezogen werden dürfte, der StGH wäre demnach zum Erlaß einer solchen nicht berechtigt. Der Sinn des die Geschäftsordnung vorsehenden § 33 des Gesetzes über den StGH sei zweifellos der, dem StGH in der Geschäftsordnung möglichst freie Hand zu lassen, und das Verfahren in allen im Gesetz und in der Geschäftsordnung nicht geregelten Fällen dem freien Ermessen des Gerichtshofs zu überlassen, so daß sich auf diese Weise ein usus fori bilden sollte, der unter

---

[175]) JW 1926 S. 376/378 unter dem Strich.
[176]) JW 1926 S. 378—379 unter dem Strich.
[177]) JW 1930 S. 1160/61.

Umständen bei einer Neufassung der Geschäftsordnung seinen Niederschlag finden könnte. Eine Schranke würde dem freien Ermessen des StGH außer durch die Verfassung nur durch das Gesetz über den StGH zu ziehen sein, was aber nicht der Fall ist. Maßgebend für Lammers ist die Tatsache, daß der StGH nach § 22 des Gesetzes dann über eine Streitfrage entscheidet, wenn er die Streitfrage für hinreichend geklärt erachtet. Er sieht keinen hinreichenden Grund, warum die Entscheidung nur stets eine endgültige sein soll, wenn die Umstände vielleicht eine einstweilige Regelung erfordern, die durch analoge Anwendung des § 940 gegeben erscheint. Der Rechtsfrieden könnte statt gestört auf diese Art erheblich gefördert werden, wenn vor der vielleicht auf sich wartenlassenden Hauptentscheidung eine einstweilige Regelung erfolgte. Sofern sich diese seitens des Antragstellers als von Anfang an ungerechtfertigt erweist, so wäre auch die analoge Anwendung des § 945 ZPO durch den StGH zu empfehlen. Darüber hinaus sollte aber der Vorsitzende des StGH das analoge Recht aus § 944 ZPO herleiten, in dringenden Fällen eine einstw. Verf. zu erlassen, wie es bei den Fällen des § 17 des Gesetzes über den StGH geboten erscheint, zumal durch die Zusammensetzung des StGH § 18 Nr. 2 und 19 des Gesetzes die Gewähr für eine schnelle Erledigung wegen der Zusammenberufung der räumlich weit voneinander entfernten Mitglieder nicht gegeben ist.

Heinsheimers einschränkende Ansicht beruht, abgesehen von der Feststellung, daß der StGH in vorliegender Sache erstmalig ein Leistungsurteil erläßt, was nach Art. 19, II RV durchaus im Rahmen des möglichen liegt,[178]) auf den Charakter der zwischenstaatlichen Entscheidungsbefugnis, die dem StGH aus Art. 19 RV anhaftet. „Die Frage der einstw. Verf. muß daher aus den Grundnormen heraus beantwortet werden. Denn es handelt sich dabei nicht bloß um eine Frage des ‚Verfahrens'. Die Rechtsschutznorm der einstw. Verf. steht materiell selbständig neben der des endgültigen und einmaligen Urteils. Wer nur zu urteilen hat, hat damit nicht ohne weiteres die Befugnis zu einer vorläufigen Ordnung, die sich vielleicht im Urteil als unzutreffend

[178]) Ebenso Anschütz Anm. 7 zu Art. 19 RV S. 158.

erweisen wird. Diese Befugnis kann in der ‚Entscheidungs'-Befugnis enthalten sein, aber sie muß es nicht." Heinsheimer weist dann auf die Natur der echten Gerichtsbarkeit des StGH in zwischenstaatlichen Streitigkeiten hin. Diese ähnelt zwar der Zivilgerichtsbarkeit, jedoch sind materiell für zwischenstaatliche Entscheidungen völkerrechtliche Grundsätze maßgebend, so daß sich eine Reichsgerichtsbarkeit mit völkerrechtlichem Inhalt ergibt. An Hand verschiedener völkerrechtlicher Belege beweist er, daß die Befugnis zur Entscheidung immer mit der Befugnis, vorläufige Anordnungen zu treffen, verbunden ist. Diesen Gedanken überträgt er auf die Gerichtsbarkeit des StGH, um im Sinne Lammers festzustellen, daß die dem Frieden dienende Gerichtsbarkeit solche vorläufigen Sicherungen schaffen müsse. Die analoge Anwendung der Vorschriften der ZPO hält er nur insoweit für möglich, als sie „entsprechend" angewandt werden können. Denn mögen diese Normen auch materiell zulässig erscheinen, so sind es doch privatrechtliche, die nicht für Streitigkeiten vor dem StGH passen. Wenn die ZPO den Erlaß der einstweiligen Verfügung, ohne daß die Hauptsache bereits anhängig ist, gestattet, so könnte dies in staatsrechtlichen Fragen zu einer dem öffentlichen Interesse zuwiderlaufenden Unsicherheit führen. Entsprechend dem völkerrechtlichen Beispiele möchte er dem zwischenstaatlichen Verfahren des StGH das Recht der einstweiligen Verfügung nur dann gewähren, wenn sie innerhalb eines bereits anhängigen Verfahrens zur Hauptsache erlassen würde.

Jahn vermag beiden Anschauungen nicht zu folgen, und macht die Lösung dieses Problems von der Natur der Entscheidung abhängig, ob der StGH nämlich Feststellungs- und Leistungsbescheide erteilen kann. An Hand der Aufzählung der in Frage kommenden Fälle wie Art. 15, III RV, Art. 18, VII RV, Art. 19 RV, Art. 59 RV, Art. 90 RV und Art. 170, sowie 171 RV kommt er zu dem Schluß, daß „im Grunde genommen nur der Art. 7 RV [179]) Raum für den Erlaß einer einstw. Verf." gäbe. In keinem Fall sollte der StGH außer Feststellungsurteilen auch Leistungsurteile geben dürfen. Denn der StGH — in seiner Zuständigkeit erweitert

[179]) s. hierzu S. 74 und dortige Anm. 182.

gegenüber dem Bundesrat der alten RV in Art. 76 — habe nur seine Meinung für bestehende Streitigkeiten, über streitige Rechtsverhältnisse zu äußern, wofür die Regierung die Verantwortung übernimmt[180]); zu regeln oder zu ordnen habe er nichts. Aus praktischen Erwägungen lehne er diese Befugnis ab, weil der StGH gar nicht in der Lage wäre, zu prüfen und zu entscheiden, welche Regelung bis zum endgültigen Urteil die sachgemäße ist, was auch die Formulierung des Urteils des StGH vom 17. 11. 28 S. 43/44 beweise. Ein Bedürfnis kann deshalb nicht vorhanden sein, weil die streitenden Parteien, wenn sie erst vor den Staatsgerichtshof gehen, auch die wenigen Wochen bis zur Entscheidung der Hauptsache abwarten können. Vielmehr solle für eine schnelle Erledigung der Streitigkeiten gesorgt werden, da der Gerichtshof nur über einen aus einem unstreitigen Tatbestand sich ergebenden Rechtsstreit Stellung zu nehmen habe.

Diese drei Ansichten hervorragender Staatsrechtler scheinen in scharfem Widerspruch zu dem Urteil des StGH vom 22.—23. Oktober 1929 zu stehen, in dem dieser den Antrag auf Erlassung einer einstweiligen Verfügung gegen die preußische Regierung ablehnt, weil darin bereits eine Entscheidung in der Hauptsache ergehen würde.

Es fragt sich nun bei der Untersuchung des Für und Wider dieser Meinungen, welche Entscheidung der staatsrechtlichen Idee am nächsten kommt. Lammers baut seine Argumente auf das Fehlen der entsprechenden Bestimmungen in der RV, im Gesetz über den StGH und in der Gesch.O. des StGH auf und glaubt ebenso wie Görres (aaO), in der bisherigen Rechtsprechung, der allerdings, wie es das vorliegende Urteil aaO S. 4 ausspricht, erst zweimal stattgegeben wurde, einen usus fori bzw. rechtsschöpferischen Akt der Gerichtsbarkeit des StGH zu erblicken. Als usus fori kann man aber in Anbetracht des Urteils vom 22.—23. 10. 29 die vorhergegangenen einstw. Verf. deshalb nicht bewerten (Urteil aaO S. 6), weil diese Materien betrafen, die tatsächlich nur einen einstweiligen Zustand regelten und nicht der Hauptentscheidung vorgriffen. Denn es ist fraglos der These des StGH unein-

---

180) Vgl. Art. 19, II RV in Verb. mit Art. 50 u. 56 RV.

geschränkt beizupflichten,[181]), daß einstw. Verf. dann nicht erlassen werden können, wenn sie in diesem Sinne vorgreifen. Dadurch würden sie die Gefahr heraufbeschwören, durch den Versuch des Antragsgegners, im Hauptverfahren eine andere Stellungnahme des StGH herbeizuführen, einen vorübergehenden Zustand, dessen unverändertes Weiterbestehen voraussetzend, abschließend regeln zu wollen. Die einstw. Verf. würde darum ihrem Inhalt nach selbst nur vorläufiger Natur sein und würde den Antragstellern bei späterer Aenderung der Entscheidung sich in keiner Weise nützlich erweisen. Davon aber abgesehen „wäre der Erlaß einer derartigen Entscheidung mit der Stellung des StGH unvereinbar, der in erster und letzter Instanz, also stets endgültig Recht spricht" (aaO S. 8).

Würde der StGH diesen Standpunkt nicht einnehmen, so käme man zu der von Heinsheimer verfochtenen Idee, der entsprechenden Anwendung der zivilprozessualen Normen (insbesondere hier des § 945 ZPO). Damit ist aber staatsrechtlich nicht vorwärts zu kommen. Denn das Staatsrecht muß, auch wenn es sich in manchen Fällen an die Zivilgerichtsbarkeit anlehnt, für seine Materien eigene Normen schaffen. Darum ist die Lösung Jahns in dieser Frage nicht zu begrüßen, weil er im Grunde genommen in keinem Fall[182]) (denn der des Art. 18, VII RV kann hier kaum mitsprechen) die einstw. Verf. zulassen will. Indessen sind die Bedenken von Lammers und Heinsheimer dem StGH keinesfalls unbekannt geblieben, wie es auch aus dem Urteil (aaO S. 8) hervorgeht. Vielmehr wird diese Entscheidung beiden Ansichten gerecht. Denn Lammers verlangt, daß § 22 des Gesetzes über den StGH genügend gewürdigt, „die Streitfrage hinreichend geklärt" werde. Das verträgt sich aber nicht mit seinem Wunsche, daß die

---

[181]) Der Widerspruch zu S. 72 erklärt sich daraus, daß der StGH, wie es sich im folgenden herausstellt, bei der Rechtsprechung in dieser Materie rechtsschöpferisch tätig wird. Vgl. die Ausführungen S. 75 f.

[182]) Art. 7 hält Jahn selbst für eine bedenkliche Stütze, die man auch wegen der allg. Fassung der nur in Frage kommenden Nr. 3 des Art. 7 nicht als Basis für eine so wichtige Entscheidung gelten lassen darf. Art. 7 fällt deshalb bei zusammenfassender Betrachtung dieses Problems nicht ins Gewicht.

Regelung eine einstweilige sein soll, wenn es erforderlich erscheint. Darum will der StGH gerade in manchen Fällen die einstw. Verf. ablehnen, weil der Rechtsstreit zum Erlaß einer einstw. Verf. nicht genügend geklärt — das Urteil nicht endgültig erscheint. Insofern will er die einstw. Verf. ablehnen. Andererseits aber ist er, wie aus seinen beiden erstgenannten Entscheidungen hervorgeht, durchaus geneigt, einstw. Verf. zu erlassen, wenn die Lage des Rechtsstreits es erfordert. Darin stimmt er also mit Heinsheimer überein: gegebenenfalls vorläufige Sicherungen zu schaffen. Daß er dabei die „analoge Anwendung der ZPO", wie es schon der § 8 des Gesetzes verlangt, in „entsprechender" Weise gestaltet haben möchte, wie es die „Natur der Entscheidung" erfordert, wird auch von Jahn zum Zwecke der sachgemäßen Entscheidung gefordert. Der StGH hat also mit seinem Urteil Gedankengänge verfolgt, die denen der drei angeführten Staatsrechtler durchaus verwandt sind. Er hat dabei die seinigen von zivilrechtlichen Einflüssen gereinigt und absolut staatsrechtlich, in diesem Sinne rechtsschöpferisch, zum Ausdruck gebracht. Er hat damit das Moment geschaffen, das bisher infolge mangelnden Stoffes durch die Praxis noch nicht verwirklicht werden konnte, was aber theoretisch schon längst hätte Allgemeingut sein sollen. Wenn er nun im bewußten Gegensatz zu seiner bisherigen Praxis im vorliegenden Fall den Erlaß der einstw. Verf. verneint hat, so ist das also kein Bruch mit der früheren Rechtsprechung. Man kann vielmehr in der eingangs erwähnten Entscheidung (RGZ 111, Anh. 21, vgl. hier S. 69) ein argumentum e contrario dergestalt erblicken, als man zu sagen vermag: „. . . Weshalb soll der StGH nicht auch befugt sein, eine vorläufige Regelung abzulehnen, wenn dies aus besonderen Gründen erforderlich ist . . . ." Solche besonderen Gründe liegen eben stets in den Fällen vor, in denen die einstw. Verf. eine Entscheidung zur Hauptsache darstellen, d. h. vorgreifen würde.

Es darf endlich bei der Beurteilung über die Ermächtigung des StGH, einstw. Verf. zu erlassen, nicht vergessen werden, daß bislang erst zwei Entscheidungen in zwei gleichgelagerten Fällen ergehen konnten. In der Sache der einstw. Verf. seitens DNVP gegen die preuß. Regierung bildete nun eine andere Sachlage die Basis für

die Entscheidung des StGH, die in diesem Falle negativ ausfiel. Aus solchen Erwägungen heraus kann man deshalb nicht schon von einer ständigen Rechtsprechung des StGH sprechen, wie man es beim RG tut.

Im vorliegenden abweisenden Urteil handelt es sich also um einen Präzedenzfall, der für die spätere Rechtsprechung des StGH, der überdies doch erst seit 1921 besteht, maßgeblich sein wird. Aus diesen Gründen ist das Urteil des StGH vom 22./23. 10. 29 von erheblicher Bedeutung und im vollsten Maße als sachlich anzuerkennen. Um aber ähnliche Entscheidungen nicht nur auf einen usus fori beruhen zu lassen, erhebt sich die Forderung als eine weitere Lehre aus dem „VB über das Freiheitsgesetz", daß das Gesetz oder die Gesch.O. des StGH bezüglich der einstw. Verf. ergänzt werden möchte.[183])

---

[183]) So auch Merk aaO S. 110.

5. Verfassungsändernder Charakter der Gesetzentwürfe zum VB

Ein weiteres Problem, das aus dem VB über das Freiheitsgesetz erwächst und auch in späteren Fällen aktuell werden kann, umfaßt die Problemstellung: wer ist für die Beurteilung der Frage zuständig

a) ob ein Gesetzentwurf verfassungsändernden Charakter besitzt oder nicht, und

b) wer entscheidet über die sich aus den Art. 75 und 76 RV ergebende Stimmbeteiligung beim VE?

a) Die Stimmenmehrheit im Volksentscheid gemäß Art. 75 und 76 RV

Es ist schließlich zu prüfen, welches Stimmverhältnis nach Ablehnung des VB durch den Reichstag für den VE von 1929 für ein positives Ergebnis notwendig gewesen wäre, da dieser VE verfassungsändernden Charakter besaß. Davor ist aber festzustellen, wer über den verfassungsändernden Charakter eines im Wege des Art. 73, III RV eingereichten Gesetzentwurf zu entscheiden hat. Es ist zunächst über das ordentliche oder primäre (durch die Volksvertretung, d. h. den Reichstag), sowie das außerordentliche oder sekundäre [184]) (durch Volksgesetzgebung, d. h. VB oder VE) Gesetzgebungsverfahren zu sprechen.

Beide Verfahrensarten unterscheiden sogen. „einfache Gesetze" und sogen. „verfassungsändernde Gesetze". Die einfachen sind solche, die gemäß Art. 68, 69 RV mit einfacher Reichstagsmehrheit zustande kommen. Solche Gesetzentwürfe indessen, die eine in der Verfassung begründete Norm aufheben oder verändern wollen, oder auch einen ganz neuen Gedanken dem Verfassungsrecht ver-

[184]) Vgl. Kaisenberg, Ztschr. ö. R. VI, S. 177.

leihen. Beide geschilderte Verfahrensarten bedürfen für ihren Beschluß einer anderen Mehrheit, die vielfach als „qualifizierte" bezeichnet wird, als der bei einfachen Gesetzen erforderlichen, d. h. es müssen, um einen Beschluß des Reichstags auf Abänderung der Verfassung zustandezubringen, $^2/_3$ der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sein und wenigstens $^2/_3$ der Anwesenden diesem die Verfassung abändernden Gesetz zustimmen (Art. 76, I RV). Wie eine Verfassungsänderung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch den Reichstag in Gemäßheit des Art. 76, I RV, der Aenderungen durch die qualifizierte Mehrheit erschweren will, stattfindet, so kann eine solche Aenderung der Verfassung in gleicher Weise durch das außerordentliche Gesetzgebungsverfahren, nämlich durch VE und VB, hervorgerufen werden. Auch hier hat der Verfassungsgeber eine Erschwerung vorgesehen, so daß der VE zum Zwecke der Annahme einer erhöhten Beteiligung der Stimmberechtigten bedarf, die im Art. 76, I Satz 4 RV gefordert wird. Es heißt nämlich dort: „Soll auf VB durch VE eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich." Diese Vorschrift findet also dann Anwendung, wenn der Reichstag ein im Wege des VB an ihn gelangten Gesetzentwurf abgeändert oder abgelehnt hat.[185]) Hat der Reichstag den Gesetzentwurf nicht nur abgelehnt, sondern mit Aenderungen angenommen, so müssen beide Entwürfe zur Alternativabstimmung durch den VE gelangen (§ 3, I VEG).[186]) [187]) Es ist hier aber zu prüfen, als was sich diese Beschlüsse des Reichstages, wenn sie Verfassungsänderungen enthalten, darstellen. Ist solchenfalls die qualifizierte Mehrheit des Art. 76 RV erforderlich, oder genügt die einfache? Zu dieser Frage haben sowohl Kaisenberg[188]) wie auch Poetzsch-Heffter[189]) ent-

---

[185]) So Anschütz, RV Nr. 2 zu Art. 75 S. 346.

[186]) So Poetzsch-Heffter, RV Nr. 18 b zu Art. 73 auf S. 321. — Kaisenberg zu § 15 VEG Nr. 1 auf S. 28, in VE und VB. Derselbe wendet sich auch gegen die Eventualabstimmung, wie Schwalb sie möchte (vgl. Ztschr. ö. R. Bd. VI, S. 180).

[187]) Kaisenberg in Köln. Ztg. vom 12. 11. 29, Nr. 621 a.

[188]) Ztschr. ö. R. VI, S. 177 ff. und in Köln. Ztg. vom 12. 11. 29 Nr. 621 a

[189]) RuPrVBl 50, S. 773 ff. (vgl. unten S. 82).

scheidend Stellung genommen, auf die im folgenden zurückzukommen sein wird.

Für die Untersuchung, ob sowohl der begehrte Gesetzentwurf wie der vom Reichstag abgeänderte dem Volke zur Entscheidung gestellt werden muß, ist Abs. I des § 3 VEG maßgebend. Problematisch bleibt hier nur die Beschlußfassung des Reichstages, sobald das Gesetz verfassungsändernden Charakter trägt, wegen der oben bereits zitierten Vorschrift des Art. 76, I, 2 RV. Es fragt sich nämlich, ob der Abänderungsbeschluß des Reichstages als Gesetzesbeschluß aufzufassen ist, oder ob dieser erst durch den VE zustande kommt. Wollte man den Gesetzesbeschluß dem VE zumessen, so wäre zu folgern, daß der Beschluß des Reichstages nichts als ein Abänderungsbeschluß wäre, und es sich dann durch die vom Volk getroffene Entscheidung, ob dieser oder jener Gesetzentwurf Gesetz werden solle, herausstellen würde, was tatsächlich als Gesetz verkündet werden muß. Die Folge dieser Auffassung hätte sich dann in der qualifizierten Stimmenmehrheit beim VE aus Art. 76, I, 4 RV widerzuspiegeln.

Von der Reichsregierung [190]) wurde indessen der Standpunkt vertreten, daß eine Entscheidung des Volkes zwischen dem begehrten Entwurf und dem vom Reichstag abgeänderten nur dann erfolgen könne, wenn der Reichstagsbeschluß über die Aenderung, die verfassungsändernd ist, mit der für Verfassungsänderungen vorgesehenen, d. i. $^2/_3$-Mehrheit des Art. 76, I, 2 RV, zustande gekommen sei. Andernfalls könnte dieser Beschluß dem VE, weil nicht verfassungsmäßig beschlossen, gar nicht vorgelegt werden.[191])

Dieser Auffassung, der auch Kaisenberg [192]) und Lucas [193]) zustimmen, gebührt wohl der Vorrang, weil sie dem konstruktiven Gebilde der VG am nächsten kommt. Denn wenn der Reichstag tatsächlich eine Aenderung des Gesetzentwurfes, die eine Verfas-

---

[190]) „Gutachtl. Aeußerung zu der Frage der Verfassungsmäßigkeit des begehrten Ges.Entw. eines ‚Ges. g. d. Versklavung d. dt. Volkes'", Nr. 1429 der Drucks. (Verhandl. d. Rtags) S. 3 Anl. 4, 4. Wahlper. 1928. Bd. 438.

[191]) „ . . . zur Annahme des Ges. durch VE ist demnach gem. Art. 76, IV RV die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich." Abs. IV und Schluß der gutachtl. Aeußerung der Reichsregierung.

[192]) Kaisenberg aaO S. 177.

[193]) JRdschau 2. Jhg. Sp. 529 ff.

sungsänderung darstellt, nur mit einfacher Stimmenmehrheit beschlösse und dieser so abgeänderte Gesetzentwurf nun zum VE gebracht würde, so wäre die Ablehnung dieses Entwurfes mit verfassungsänderndem Charakter nur möglich, wenn beim VE im Sinne des Art. 75 RV sich die Mehrheit der Stimmberechtigten beteiligen würde. Ein wirksamer VE kann in dem hier vorausgesetzten Fall nur zustande kommen, wenn die Zahl der gültig Abstimmenden um mindestens eine Stimme größer ist als die Hälfte der Gesamtheit der Stimmberechtigten, d. h. derer, die in den Stimmlisten stehen.[194]) Fehlt indessen diese eine Stimme,[195]) so scheitert der VE, und es bleibt beim Reichstagsbeschluß über die Verfassungsänderung. Aber auch dieser Reichstagsbeschluß kann wegen der ihm mangelnden qualifizierten Mehrheit im Sinne des Art. 76, I, 2 RV nicht als Gesetz verkündet werden. Wenn wir endlich bedenken, daß die VG bei ihrer Schaffung im Verfassungsausschuß vorzüglich als Kontrollorgan gedacht war, so müssen wir zu dem Ergebnis gelangen, daß Reichstagsbeschlüsse — wenn sie verfassungsändernd sind — mit der in der Verfassung Art. 76, I, 2 geforderten qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden müssen, damit die VG, d. h. der VE, solche Beschlüsse auch tatsächlich erfassen kann (Art. 75). Andernfalls erübrigt sich der Akt des VE, da im Falle der Ablehnung dieses Entwurfes — wegen der oben dargelegten Gründe — der Entwurf und somit der Beschluß des Reichstages nicht als Gesetz verkündet werden kann.

Es bleibt aber noch die Frage offen, was zu geschehen hat, wenn der VE dem verfassungsändernden Reichstagsbeschluß, der mit einfacher Mehrheit zustande kam, im Sinne des Art. 76, II, 3 RV zustimmt. Kann dieser Gesetz werden oder nicht? Diese Frage ist m. E. zu bejahen, weil in dem Moment, in dem das Volk im Rahmen des Art. 76, I, 4 die RV abzuändern gedenkt, es als Gesetzgeber im Sinne des Art. 1, II RV tätig wird. Eine qualifizierte Mehrheit im Reichstag für den verfassungsändernden Beschluß in diesem Fall bedarf es deshalb nicht, weil das Gesetz, wie

---

[194]) Anschütz, Komm. RV zu Art. 75 Nr. 1 S. 346.

[195]) Ein guter Propagandafall zur Bekämpfung der sogen. „Wahlfaulheit"!

Lucas aaO annimmt, seine Kraft aus dem VE und nicht aus dem Reichstagsbeschluß [196]) schöpft.

Des weiteren sollte den Betrachtungen von Lucas [197]) zugestimmt werden, weil er im Gegensatz zu § 3, I VEG eine Alternativentscheidung im Falle der Abänderung des begehrten Gesetzentwurfes seitens des Reichstags für unrichtig hält. Mit Recht weist er auf Art. 73, III, 4 RV hin, in dem festgelegt wird, daß der VE nicht stattfindet, wenn der Entwurf vom Reichstag unverändert angenommen wird. Aus der negativen Vorschrift dieser Norm folgert er darum, daß nur über den abgeänderten Entwurf die VA stattfinden und dieser deshalb stets verfassungsmäßig im Reichstag verabschiedet sein muß. — Denn wäre über beide Anträge, den ursprünglichen sowie den abgeänderten, zu entscheiden, so würde auch die technische Seite des Verfahrens noch Schwierigkeiten, die sich aus Art. 76, I, 4 RV ergeben, nach sich ziehen, da eine getrennte Abstimmung über den begehrten, sowie den abgeänderten Entwurf, wie es § 3, I VEG verlangt, eine Erschwerung nicht nur für viele Wähler bedeuten würde, sondern auch für die Feststellung des Ergebnisses, wie es in Art. 76, I, 4 RV gefordert wird und auf beide nebeneinander herlaufenden Entwürfe Anwendung finden müßte. Darum sollte über die Lösung von Lucas hinaus, die dieser aus der Vorschrift des Art. 73, III, 4 RV zieht, eine solche in die Praxis aufgenommen werden, daß bei Alternativentscheidungen nicht mehr über den gültig zustande gekommenen Reichstagsbeschluß bezüglich der Aenderung des Entwurfs, sondern nur noch über den Entwurf in der ursprünglichen Fassung das Volk entscheiden solle. Die Konsequenz dessen wäre: Entweder der begehrte Gesetzentwurf wird in seiner ursprünglichen Fassung gemäß Art. 76, I, 4 RV Gesetz durch den VE, oder aber: anstelle des vom Volke begehrten Gesetzes entscheidet nun das Volk über den vom Reichstag abgeänderten Entwurf. Wollte hingegen das Volk seinen durch den Reichstag inzwischen abgeänderten Gesetzesentwurf im VE ablehnen, so läßt sich die Vorschrift

[196]) A.M.: Kaisenberg, Ztschr. ö. R. VI, S. 178 und Köln. Ztg. v. 12. 11. 29 Nr. 621 a.

[197]) JRdschau 2.Jhg., Sp. 529 ff.

des Art. 75 anziehen, mit dem das Volk den Abänderungsbeschluß des Reichstages, der sonst Gesetz würde, außer Kraft zu setzen imstande ist.

Poetzsch-Heffter, zur Frage der Stimmenmehrheit beim VE Stellung nehmend (aaO), weist auf die falsche Bedeutung hin, die gelegentlich des VE über das Freiheitsgesetz dem Art. 75 beigemessen wurde. Es war dabei nämlich die Behauptung aufgestellt worden, Art. 75 RV fände nur Anwendung zur Außerkraftsetzung von Beschlüssen des Reichstags, die positiven, nicht aber ablehnenden Inhalts wären. Die im Art. 75 RV vorgeschriebene Beteiligung der Mehrheit am VE wäre für solche negativen Beschlüsse deshalb nicht erforderlich. Das hieße, auf vorliegenden Fall übertragen: der Reichstag hat den Gesetzentwurf abgelehnt und es findet darum entgegen Art. 75 eine VA statt, ohne daß sich an ihr die Mehrheit der Stimmberechtigten beteiligen muß, eine VA also, die lediglich den ablehnenden Beschluß des Reichstags aufheben soll.

Eine solche Auslegung des Art. 75 erscheint sowohl theoretisch wie auch praktisch zu eng, denn wenn der Verfassungsgesetzgeber nur von einem „Beschluß des Reichstages" im Art. 75 spricht, so ist nicht anzunehmen, daß er etwa nur an positive oder nur negative Beschlüsse gedacht hat. Gerade aus dieser Fassung ist zu ersehen, daß er bewußt an beide Möglichkeiten gedacht hat, denn es muß als ausgeschlossen betrachtet werden, daß der Verfassungsgesetzgeber bei seiner gründlichen Arbeit die diesem Ausdruck beizulegende doppelte Bedeutung übersehen haben könnte. Daß ansonsten keine Bedenken bestehen, dem Ausdruck im Art. 75 beide Bedeutungen zuzusprechen, geht auch noch daraus hervor, daß in den bekannten Kommentaren der RV [198]) (mit Ausnahme von Bühler, RV, 2. Aufl., S. 87/88) keine dieser Ansicht widersprechende Meinung zu finden ist. Es ist darum Poetzsch-Heffter beizupflichten, der diesen Sinn überhaupt schon aus dem Sprach-

[198]) Vgl. Anschütz RV Nr. 2 zu Art. 75 S. 346. Poetzsch-Heffter RV S. 330 Nr. 1 u. 2; Giese, RV übergeht wegen ihrer Klarheit diese Frage. Kaisenberg Köln. Ztg. 12. 11. 29 Nr. 621 a hebt den doppelten Sinn ausdrücklich hervor.

gebrauch in der RV ableitet,[199]) und auf den Gesetzesbeschluß im Sinne des Artikels 68, II RV bzw. Art. 74, I RV (beschlossenes Gesetz) hinweist im Gegensatz zu dem Wortlaut des Art. 75, der lediglich von einem Beschluß des Reichstages spricht. Es ist hierbei auf den Sinn des Art. 75 RV hinzuweisen, den Poetzsch-Heffter darin mit Bühler übereinstimmend als eine „Desavouierung" des Reichstages bezeichnet. Wenn das Volk einen Beschluß des Reichstags außer Kraft setzen will, dann soll es mit seiner ganzen politischen Kraft dafür eintreten — eine Maßnahme des Verfassungsgesetzgebers, die volle Anerkennung verdient und im Schrifttum entsprechend gewürdigt[200]) worden ist. Triepel[201]) äußert sich dazu wie folgt: „Allerdings hat die Nationalversammlung durch zwei wichtige Bestimmungen dafür Sorge getragen, daß eine Verleugnung des Parlaments durch das Volk erschwert wird. Nach Art. 75 RV kann ein Beschluß des Reichstages, also entweder ein Gesetzesbeschluß oder ein Beschluß, der ein VB ablehnt, nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit aller Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt." Und an anderer Stelle, die auf vorliegenden Fall anwendbar ist[202]): „Eine außergewöhnliche Erschwerung der Verfassungsänderung ist für den Fall vorgesehen, daß sie ‚auf VB durch VE' beschlossen wird. Hier ist notwendig, daß sich die Mehrheit aller Stimmberechtigten für die Verfassungsänderung erklärt, wenn sie als beschlossen gelten soll (Hinweis auf obiges Zitat aaO S. 501). Diese Vorschrift bezieht sich nur auf das VB im Sinne von Art. 73, III und setzt demnach eine Volksinitiative voraus, deren Gegenstand vom Reichstag abgelehnt oder verändert angenommen worden ist."

Als Ergebnis dieser Untersuchung ist deshalb festzustellen, daß für die Ablehnung eines Reichstagsbeschlusses durch die VA die Beteiligung der Mehrheit an dem VE im Sinne des Art. 75 RV unerläßlich ist.[203]) Diese Frage restlos zu klären war deshalb

[199]) Poetzsch-Heffter RuPrVBl 50, S. 774.

[200]) Zustimmend Wittmayer aaO S. 433 ff.; Meißner aaO S. 134; Anschütz und Poetzsch-Heffter bereits zitiert; Kaisenberg s. unten.

[201]) AöR 39, 501.

[202]) Triepel aaO S. 546/547.

[203]) So auch Merk aaO S. 125 ff.

erforderlich, und gerade dieses Moment trat beim Kampf der Parteien um die Stimmberechtigten beim VE über das Freiheitsgesetz deutlich hervor, weil eine Stimmenthaltung bereits eine Stellungnahme im Sinne des Art. 75 RV zeitigte und weil eine Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten überhaupt nicht zustande kommen kann, wenn die Mehrzahl der Wähler sich nicht zur Urne begibt, d. h. sich ihrer Stimme enthält. Darum hieß beim letzten VE die Parole vom Standpunkt der das VB ablehnenden Parteien aus mit Recht: „Stimmenenthaltung!“ [204])

b) Staatsgerichtshof und Wahlprüfungsgericht Art. 31 RV

An Hand der Untersuchungen im Vorhergehenden wurde gezeigt, daß die Frage der Stimmbeteiligung beim VE eine nicht absolut geklärte ist, und es sehr wohl möglich sein kann, daß Meinungsverschiedenheiten auftauchen, die geeignet sind, die Stimmberechtigten zu beunruhigen. Aber nicht genug damit, sie können auch die Regierung zwingen, zu einer solchen Frage positiv Stellung zu nehmen. Es ist darum zu prüfen, wer in solchen Fällen zu entscheiden hat.

Zwei Stellen mögen dafür in Frage kommen: der StGH für das Deutsche Reich oder das Wahlprüfungsgericht [205]) [206]) beim

---

[204]) Kaisenberg VE und VB zu § 21 S. 32 Nr. 4 und auch Poetzsch-Heffter RuPrVBl 50, S. 774. Vgl. überdies auch das Urt. des WPrG vom 20. 6. 26 zu dieser Frage anläßlich des VE über die Fürstenenteignung.

[205]) Das Wahlprüfungsgericht wird bei dem Reichstag gebildet. Es ist dem Reichstag organisch angegliedert, soll aber ihm gegenüber völlig selbständig sein: kein Ausschuß des Parlaments, sondern eine richterliche Behörde, die, wie jedes andere Gericht (Art. 102) unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen ist. Wie jedes andere Gericht, so ist auch dem WPrG Rechts- und Vollstreckungshilfe zu leisten.“ Anschütz RV Art. 31 Bem. 2 S. 189/190.

[206]) Der Reichspräsident tritt hierbei nur insoweit in Tätigkeit, als er die aus dem Reichstag gewählten Mitglieder des WPrG ernennt und diejenigen Mitglieder des Reichsverwaltungsgerichts (gemäß Art. 166 RV des Reichsgerichts) auf Vorschlag des Präsidiums des Gerichtes zu Mitgliedern des WPrG bestellt.

Reichstag. Der StGH könnte nur im Einklang mit der aus dem Art. 19, I RV sich ergebenden Vorschrift als zuständig angesehen werden.

Beim VE über das Freiheitsgesetz war aber keiner der für die Anwendbarkeit des Art. 19, I RV vorgesehenen Fälle eingetreten. Denn es handelte sich lediglich um die Auslegung des Art. 75, wie sie hier soeben besprochen wurde. Das Reich bzw. der das Verfahren bei der VG leitende Reichsmin. d. J. sollte eine klar entscheidende Antwort auf diese Frage geben. Doch befriedigt diese Lösung deshalb nicht, weil es wohl möglich sein kann, daß ein Reichsmin. d. J. nicht das Vertrauen weiter Kreise des Volkes besitzt, weil er häufig nicht Fach-, sondern parlamentarischer Minister ist, und darum in enger Verbundenheit zu seiner Partei steht. Für solche Fälle würde es einem Bedürfnis des Volkes entsprechen, wenn einem Gerichtshof die Zuständigkeit für Fragen, die sich aus der Teilnahme des Volkes an der VG herleiten, überwiesen würde. Nach § 22 VEG in Verb. mit § 153 RStO ist nun für die Prüfung des Abstimmungsergebnisses bereits das WPrG beim Reichstag zuständig, wie ein solches durch Art. 31 RV vorgesehen und in Tätigkeit ist. Bestimmungen über die Zuständigkeit dieses Gerichts für die Auslegung der RV zum Zwecke der Klärung, ob ein VE verfassungsändernd ist oder nicht, oder darüber, ob ein Reichstagsbeschluß im Sinne des Art. 75 RV vorliegt oder nicht, bestehen aber in keinem Gesetz. Indessen hat das WPrG anläßlich des VE für die Fürstenenteignung sich eine solche Befugnis erteilt und eine Entscheidung in dieser Richtung gefällt, die einen angezweifelten Reichstagsbeschluß als solchen anerkennt.[207]) Kaisenberg[208]) widerspricht dieser Auffassung, indem er sagt, daß dem WPrG eine Entscheidung, ob ein Gesetzesbeschluß zustande gekommen ist, nicht zusteht. Als anerkannte Autorität[209]) auf diesem Gebiet, das zu seinem Dienstbereich gehört, hält er

---

[207]) Ein Volksentscheid zur Ueberwindung eines „negativen" Reichstagsbeschlusses bedarf der Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten (Entscheid. d. Wahlprüfungsger. zu Art. 75 bei Poetzsch-Heffter, RuPrVBl 50, S. 775).

[208]) Ztschr. ö. R. VI, S. 183.

[209]) Vgl. dazu Poetzsch-Heffter, RuPrVBl 50, S. 775, die achte Anmerkung.

dafür, die Zuständigkeit des WPrG für derartige Fragen zu verneinen. Darüber hinaus kann eine Zuständigkeit auch nicht aus den dürftigen, die Tätigkeit des WPrG umrahmenden Vorschriften ersehen werden. Die §§ 24—24 WEG und die §§ 153, 155 RStO (die im Sinne des § 45 VEG als Ausführungsgesetz zum VEG fungiert) besagen lediglich: „Nach der Feststellung durch den Reichswahlausschuß prüft das WPrG beim Reichstag das Abstimmungsergebnis" (§ 22 VEG) und weiter: „Das WPrG beim Reichstag prüft das Abstimmungsergebnis und entscheidet über die Gültigkeit der Abstimmung" (§ 153 RStO). Aus diesen Vorschriften ist eine Zuständigkeit für Erledigung von Problemen, die aus den in der RV niedergelegten Bestimmungen über die VG erwachsen, nicht ersichtlich. Daß eine solche zuständige Stelle, d. h. ein Gerichtshof für sachliche Entscheidungen, die naturgemäß vor den betreffenden Abstimmungen zu ergehen hätten, erforderlich ist, hat der Streit über die Auslegung des Art. 75 RV beim „VE über das Freiheitsgesetz" bewiesen.

Welcher Stelle die Befugnis dafür erteilt werden soll, liegt in der Hand des Gesetzgebers. Meinungsverschiedenheiten, die aus der Auslegung der RV entstehen, zu klären, sollte de lege ferenda Sache des StGH in erweiterter Kompetenz eines abgeänderten Art. 19 RV sein. Dem WPrG [210]) diese Befugnis nicht zu erteilen, sollte nicht nur durch die bereits bestehende Zuständigkeit des StGH seine Begründung finden, der für Verfassungsstreitigkeiten eine bewährte Praxis in seiner Zusammensetzung, wie sie sich aus dem § 18 Nr. 1 und § 31 VEG für die Fälle des Art. 19, I RV bzw. § 16 Nr. 3 VEG ergibt, besitzt, sondern schon deshalb, weil Entscheidungen genannter Art viel mehr in das dem StGH bereits überwiesene Gebiet fallen. Das WPrG indessen hat sich in erster Linie mit dem technischen Verfahren bei Wahlen und bei der VG zu befassen — einer Aufgabe kontrollierenden Charakters. Die Entscheidung über den Sinn von Verfassungsnormen ist aber als Rechtsprechung im Sinne staatsrechtlicher Forschung und Entwicklung zu betrachten. Diese Aufgabe gebührt nicht nur dem StGH, sondern sie entspricht auch dem Zweck seiner Bestimmung.

[210]) Das WPrG setzt sich zur Zeit aus 6 Mitgliedern des Reichstages und 4 Reichsgerichtsräten zusammen.

6. Problem der doppelten Abstimmung durch Reichstag und Volksentscheid

Das letzte Problem aus dem VB 1929 ist in der Reichstagsabstimmung über ein vom Volk durch VE beschlossenes Gesetz zu erblicken. Ueber diese Frage, die bei jedem VB, das zum VE führt, von Bedeutung werden kann, gibt die Literatur bisher noch wenig Aufschluß.

Es ist nämlich denkbar, daß ein vom Volk mittels VG beschlossenes Gesetz vom Rtag bei der Vorlage gemäß Art. 37, III, 3 RV abgelehnt wird. Das Problem liegt nun darin, ob der Rtag später in der Lage ist, ein vom Volk auf diesem Wege beschlossenes Gesetz durch einfaches Reichsgesetz aufzuheben. Die RV, wie auch die Prot. der verfassunggebenden Nat.Vers., gibt über diese Frage keinen Aufschluß. Wohl spricht die RV in Art. 75 von dem umgekehrten Falle, d. h. der Außerkraftsetzung eines Rtagsbeschlusses durch VE. Dafür ist die Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung erforderlich. Hieraus ist bereits zu ersehen, daß der Rtagsbeschluß einen Gesetzesbeschluß durch VE untergeordnet ist. Das geht des weiteren auch daraus hervor, daß gegen Gesetzesbeschlüsse, die keine Rtagsbeschlüsse, sondern Volksbeschlüsse sind, dem Reichsrat kein Einspruchsrecht zusteht.[211] Dem Geiste der RV entsprechend muß das durch RV zustande gekommene Gesetz als das höhere bezeichnet werden. Denn nach Art. 1, II RV geht die Staatsgewalt vom Volke aus. Letzten Endes müßte nach diesem Grundsatz der RV das Volk in seiner Gesamtheit Gesetze beschließen und aufheben. Durch die praktische Unmöglichkeit eines solchen Verfahrens hat der Rtag aber diese Befugnisse vom Volk überwiesen bekommen. Die Rtagsmitglieder sind also nur als Volksbeauftragte zu betrachten und „können in allen Fällen, in denen die Verfassung einen Appell an das Volk

[211]) So auch Michaelis aaO S. 1451 ff. und Hartmann aaO S. 436 ff.

als die höhere Gewalt zuläßt, von diesem als dem Auftraggeber jederzeit ins Unrecht gesetzt (desavouiert) werden."[212]) Die gegenteilige Ansicht von Anschütz ist aus Anm. 4 zu Art. 73 [213]) zu erkennen, daß „die durch VE beschlossenen oder bestätigten Gesetze als solche keine erhöhte Gesetzeskraft derart genießen, daß zu ihrer Abänderung oder Aufhebung wiederum ein VE notwendig wäre. Sie können, wie jedes andere Reichsgesetz, durch Rtagsbeschluß abgeändert oder aufgehoben werden."

Diese Auffassung von Anschütz muß aber sehr bezweifelt werden. Mit Michaelis und Hartmann, des weiteren auch mit Hempel [214]) und Hartwig [215]) muß der Ansicht zugestimmt werden, daß der Rtag sich mit dem durch VE festgestellten Gesetzesbeschluß nicht in Widerspruch setzen darf, da er andernfalls das Grundprinzip der Volkssouveränität verletzen würde. Denn auf Grund dieses Prinzips ist das Volk die letzte Quelle aller Staatsgewalt und darum alle Staatsgewalt letzten Endes Volkswille. Die Verwirklichung des Begriffs „Volkssouveränität" liegt daher außer den in der Verfassung gewährleisteten Grundrechten in erster Linie in der weitgehendsten Erfassung des Volkswillens. Dafür schufen die Verfassungsgesetzgeber die Volksgesetzgebung in den Art. 73 bis 76 RV. Denn ein „souveränes Volk" muß das „souveräne" Recht der letzten und endgültig entscheidenden Instanz besitzen. Einem Volk, das diese politische Qualität zugemessen wurde, hat der Rtag nicht zur Seite zu stehen, sondern ist ihm in ähnlicher Weise untergeordnet, wie Aufsichtsrat und Vorstand einer Aktiengesellschaft der Generalversammlung. Wäre der Rtag tatsächlich zur Aufhebung eines durch VE beschlossenen Gesetzes berechtigt, so würde er gegen den für den jeweils vorliegenden Fall ausdrücklich festgestellten Volkswillen handeln. Im Falle des Art. 43, II RV hat eine solche entgegengesetzte Stellungnahme des Reichstags gegen den Volkswillen die Auflösung desselben zur Folge. Mag es sich bei diesem der RV entstammenden Beispiel nur um eine einmalige Regelung handeln, so ist darin doch die vom Ver-

---

[212]) So Hartmann aaO.
[213]) Komm. z. RV S. 337.
[214]) aaO S. 12.
[215]) aaO S. 60 ff.

fassungsgesetzgeber gewünschte Idee der Abhängigkeit des Rtages vom Volk besonders klar herausgearbeitet. Wir finden diese letzten Endes auch im Art. 73 RV wieder. Denn der VE findet nur statt, wenn das VB vom Rtag abgelehnt wurde. Deshalb ist der Schluß berechtigt, daß der Rtag nunmehr das Volk als seinen Auftraggeber in letzter Instanz und endgültig entscheiden läßt. Aus diesen Gedankengängen heraus, wie auch aus dem Fehlen einer Umkehrung des Art. 75 RV ist zu schließen, daß die Verfassungsgesetzgeber eine so schwere Beschränkung der souveränen Volksrechte wie die Aufhebung eines durch VE beschlossenen Gesetzes durch den Rtag keinesfalls beabsichtigten. Mag zugestanden werden, daß die materielle Verfassung in dieser Beziehung eine Lücke birgt, so darf aus einer solchen keineswegs eine dem Geist der Verfassung entgegengesetzte Auslegung hergeleitet werden. Vielmehr muß dem eigentlichen Willen des Verfassungsgesetzgebers Rechnung getragen und dem Volk die Ausübung der souveränen Rechte gewährleistet werden. Wohl wird die Praxis zuweilen andere Wege beschreiten müssen, doch handelt es sich hier um die Aufrechterhaltung des Prinzips, und darum muß an diesem wie an dessen unzweideutiger und folgerichtiger Auslegung festgehalten werden. Es kann aber diese nur in der Abhängigkeit des Reichstags von der Volkssouveränität erblickt werden.[216]) Dehalb sind die Anschauungen von Anschütz,[217]), der ein durch VE ermitteltes Gesetz durch einfachen Rtagsbeschluß aufheben will, wie auch von Taunert,[218]) der aus den Protokollen der verfassungsgebenden Nationalversammlung die Tendenz der Erschwerung plebiszitärer Entscheidung gegenüber der Macht des Parlaments herauslesen will, abzulehnen.

Eine andere Frage ist es, wenn der vom Volk durch VE zustande gekommene Gesetzesbeschluß vom Rtag bezüglich seiner Fassung etwa redaktioneller Aenderungen unterzogen wird. Zu diesen ist der Rtag, sofern dabei nicht sachliche Aenderungen er-

---

[216]) So auch Poetzsch-Heffter aaO S. 291. „Der VE ist also in allen Fällen als Kontrollinstanz gegenüber den Beschlüssen der Volksvertretung gedacht.

[217]) aaO S. 337.

[218]) aaO S. 21.

folgen, ohne weiteres berechtigt. Inwieweit durch solche Aenderungen auch das Gesetz selbst einen anderen Sinn erhält, was leicht möglich ist, muß nach Lage des Falles beurteilt werden. Davor hat sich der Rtag bei der Parlamentsmitwirkung an dem durch VE ermittelten Gesetzesbeschluß zu hüten, da er sonst wieder das Gebiet der Volkssouveränität verletzen würde.

Es ergibt sich aus diesen Untersuchungen die Forderung, daß die RV in Zukunft dieses Moment bei der VG regelt. De lege ferenda müßte sich daraus insoweit noch eine Beschränkung des Reichstags bzw. eine Unterordnung desselben unter das souveräne Volk ergeben, als derjenige Rtag, der das vom Volk im VB begehrte Gesetz ablehnt, nach dessen Beschluß durch VE zu sachlichen Aenderungen nicht befugt ist, d. h. solchenfalls aufgelöst werden müßte. Würde auch der neue Rtag auf Abänderungen bestehen, weil dadurch einem Mangel in dem beschlossenen Gesetze abgeholfen würde, so müßte für einen solchen Rtagsbeschluß die qualifizierte Stimmenmehrheit vorgeschrieben sein. Eine Außerkraftsetzung von Gesetzen, die durch VE entstanden sind, durch Rtagsbeschluß ist de lege lata aber unmöglich.

7. Die Lehren aus dem Volksbegehren über das „Freiheits-Gesetz"

Die Erörterungen über die Probleme aus dem VB über das Freiheitsgesetz lehren, daß eine Reihe gesetzlicher Bestimmungen, die den Gang des „Volksgesetzgebungsverfahrens" aus Art. 73, III RV zu regeln bestimmt sind, gewisser Aenderungen bedürfen, die einen glatteren Verlauf zu garantieren vermögen.

1. An erster Stelle wäre die Erweiterung des § 30 VEG zu nennen, die dem RdI Gelegenheit geben soll, eine sachliche Prüfung des Antrages auf VB über den Rahmen des Art. 73, IV RV hinaus zu gewähren.
2. Sollte dem RdI dieses Recht der sachlichen Prüfung zuerkannt werden, so müßte im Interesse der VG der StGH für das Deutsche Reich zur Prüfung des Ablehnungsbescheides eines Antrages auf VB durch den nur parlamentarisch verantwortlichen Minister befugt werden.
3. Um eine analoge Garantie, wie sie für das Wahlgeheimnis in Art. 22 RV besteht, auch für das Eintragungsverfahren zum VB zu schaffen, sollten die Vorschriften der §§ 34, 35 VEG und §§ 86—90 RStO derart abgeändert werden, daß die auf S. 35 f. erwähnte relative Oeffentlichkeit in Zukunft ausgeschlossen ist.
4. Das Gesetz über den StGH für das Deutsche Reich sollte bezüglich der Befugnis des Gerichtshofes, einstw. Verf. zu erlassen, eine der Praxis des Staatsgerichtshofes entsprechende Ergänzung erfahren.
5. Der Art. 19, I RV sollte auf Zuständigkeit des StGH über die Auslegung bzw. das Erfordernis der die VG regelnden Verfassungsnormen erweitert werden.

Außerhalb dieser Vorschläge für die VG wäre eine gesetzliche die politische Freiheit des Beamten regelnde unmißverständliche Ergänzung des Reichsbeamtengesetzes zu begrüßen.

Anhang.

Die Volksgesetzgebung in der Reichsverfassung vom 11. August 1919.

a) Anwendung und Verfahren.

Die neue Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919 bringt in Art. 1 nicht nur ihre grundsätzliche Trennung von der Verfassung des kaiserlichen Deutschlands zum Ausdruck, sondern weist auch nachdrücklichst auf ihren rein demokratischen Charakter hin. Denn im Art. 1, I wird die Staatsform des Reiches als eine republikanische festgelegt, während im Abs. II dem Volke die Rechte und Machtbefugnisse zugestanden werden, die dem Prinzip der Volkssouveränität entsprechen. „Die Staatsgewalt geht vom Volke aus." Diese programmatische Erklärung finden wir in den neuen Begriffen „Volksbegehren" und „Volksentscheid" wieder, deren Sinn und Gestaltung zu den wichtigsten Elementen der Verfassung gehört. Denn hier verwirklicht sich die Idee, daß das Volk sich als Träger der höchsten Gewalt darstellt und als Organ seinen Willen auf die Handhabung der Staatsgeschäfte und auf den Verlauf der Ereignisse auszuüben vermag. Darum sind Volksentscheid und Volksbegehren nicht nur das wichtigste, sondern auch das interessanteste Gebilde staatlicher Willensäußerung des Volkes, die ähnlich einer Volksabstimmung vollzogen wird, und durch die die Wählerschaft Legislative und Exekutive unmittelbar beeinflussen kann. Das Volk wird als Gesetzgeber tätig. Dieses souveräne Recht findet seine staatsrechtliche Verankerung in den Artikeln 73—76 RV (und 18), in denen die Fälle der aktiven Teilnahme des Volkes an der Gesetzgebung, sei es durch VE oder durch VB erschöpfend geregelt sind. Beide Einrichtungen werden oft gemeinsam, aber ungenau als Referendum bezeichnet. Aus den Bestimmungen der Verfassung über

die VG, sowie aus dem dort angekündigten Ausführungsgesetz über den VE vom 27. 6. 21 geht aber hervor, daß VE und VB meist keine Einheit bilden, sondern voneinander unabhängig sind, mag auch das Gesetz, das beide Institutionen regelt, nur Gesetz über den VE heißen.[219] Will man aber trotzdem VE und VB mit einem umfassenden Ausdruck belegen, so kann das nur im Falle des Art. 73, III RV, der die Basis dieser Abhandlung gebildet hat, geschehen,[220] wo VE und VB miteinander verbunden dem Volke gesetzgeberische Funktionen durch ein besonderes, von allen anderen gesetzgeberischen Reichsorganen unabhängiges und auf eigener Initiative beruhendes Verfahren gewähren. Dieses hat Schmitt als Volksgesetzgebungsverfahren bezeichnet.[221] [222]

Volksinitiative und Referendum erfordern eine aktive Beteiligung, ein Tätigwerden des Volkes als spezielles Merkmal der unmittelbaren Demokratie. „Die Demokratie als solche ist eine Staatsform, bei der die Staatsgewalt der Gesamtheit der stimmberechtigten Staatsangehörigen zusteht."[223] Daß die Gesamtheit der Stimmberechtigten einer wohldurchdachten Organisation bedarf, liegt auf der Hand. Wir finden diese in den bereits erwähnten Vorschriften[224] über die Volksabstimmungen, als deren einzelne Bestandteile die Volkswahl, das Volksbegehren und der Volksentscheid anzusehen sind.[225]

Die hier interessierenden Einrichtungen unserer Verfassung: Volksentscheid und Volksbegehren, gehen ihrem Sinne nach noch über die Bedeutung ihrer Vorbilder, das Referendum und die Volksinitiative, hinaus. Der VE, vom Referendum schweizerischer Kantone und nordamerikanischer Staaten abgeleitet, ist heute nicht mehr eine bloße Berichterstattung an das Volk und dessen bestätigender Beschluß für die Volksvertretung, sondern ihm

[219]) Vgl. unten S. 96.
[220]) Vgl. unten S. 97.
[221]) Schmitt, VE und VB S. 14.
[222]) Vgl. auch Anschütz zu Art. 73 S. 339 Abs. 11; Poetzsch-Heffter zu Art. 73 RV.
[223]) Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 717.
[224]) S. RV Art. 73—76 und VEG vom 27. 6. 21; RStO vom 14. 3. 24 §§ 63—97. Verordn. ü. d. Kosten eines BV vom 14. 2. 24.
[225]) Preuß. Verf. Art. 3 und die Verfassungen der Länder.

liegt eine Mehrheit von Funktionen ob. Unter diesen gibt es wieder zwei Gruppen, nämlich solche, die tatsächlich ein Referendum im obigen Sinne darstellen, in dem sie zu einem von der gesetzgebenden Körperschaft gefaßten Beschluß Stellung nehmen (sogen. Referendum post legem), und solche, die nur durch ein vorhergegangenes VB zustande kommen (also Referendum ante legem). Diese letztere Gruppe, von uns fortan Volksgesetzgebungsverfahren bezeichnet, war für das VB von 1929 von besonderer Bedeutung, da Art. 73, III RV die verfassungsrechtliche Basis für das Volksbegehren über das Freiheitsgesetz bildete. Darüber sei aber später (s. S. 102) eingehend gesprochen.

Um nun auf das von der Volksinitiative abgeleitete VB in der Reichsverfassung (Art. 73, III) zu kommen, so ist als dessen bedeutsamstes Moment festzustellen, daß hierbei allein das Volk die treibende Kraft ist bzw. eine von der Verfassung vorgeschriebene Anzahl von Staatsbürgern imstande ist, die Initiative zu ergreifen, um einen Staatsakt nicht nur gesetzgeberischer, sondern auch verwaltungsrechtlicher Natur zu veranlassen. In diesem Falle wird das Volk als Gesetzgeber produktiv tätig, zumal wenn der Reichstag den begehrten Gesetzentwurf abändert oder ablehnt, und nun das Volk mittels VE darüber zu befinden hat, ob der Entwurf Gesetz werden soll oder nicht.

In diesem Zusammenhang sei auch die im Art. 18, IV—VI RV enthaltene Abstimmung erwähnt, d. h. diejenige Einrichtung der RV, die es der Bevölkerung gewisser Gebiete gestattet, ihren Willen bei Gebietsänderungen oder -Neubildungen durch Abstimmung zu äußern. Es handelt sich hier um das „Prinzip freier Länder“ innerhalb des Reiches auf Grund eines ungehemmten Selbstbestimmungsrechts der Bevölkerung. Diese Abstimmung kann gemäß Art. 18, IV zu einem VB führen, wenn es nämlich $^1/_3$ der stimmberechtigten Einwohner des betreffenden Gebiets verlangt. Das Verfahren bei Gebietsänderungen regelt das Gesetz vom 8. 7. 22 oder, falls es zur Volksabstimmung kommt, das Gesetz über den VE vom 27. 6. 21 in Verbindung mit RStO vom 14. 3. 24 §§ 98 ff.

Aus diesen bislang erörterten Begriffen ist zu ersehen, daß das Gebiet der Volksgesetzgebung in der RV ein für das deutsche Staatsrecht und das der Länder neugeschaffenes ist. Da es sich aber in seinen Grundzügen bereits bestehende und langbewährte Einrichtungen anderer Staaten der Welt zum Vorbild nahm, so sei im folgenden das in der dt. Verf. vom 11. Aug. 1919 niedergelegte System der Volksgesetzgebung erläutert.

2. Die Institutionen der Volksgesetzgebung in der Verfassung des Deutschen Reiches befinden sich im 5. Abschnitt, der die Bezeichnung „Reichsgesetzgebung" trägt, was erneut auf die Stellung des Volkes hinweist und den Ausbau der in Art. 1, II RV enthaltenen Erklärung „die Staatsgewalt geht vom Volke aus" bedeutet.

Die wichtigste Norm in der Verfassung, die die Betätigung des Volkes als Gesetzgeber regelt, besteht im Art. 73 RV. Der Art. 73 spricht in erster Linie vom Volksentscheid, dem eigentlichen Nachkommen des schweizerischen Referendums, das Hatschek[226]) folgendermaßen definiert: „Unter Referendum verstehen wir alle staatlichen Willensäußerungen, des organisierten Volkes oder eines Volksteils, durch welche staatliche Akte gesetzgeberische oder Verwaltungsakte, herbeigeführt, verhindert oder aufgehoben werden." Aus der Formulierung der Vorschrift des Art. 73 RV ist ersichtlich, daß der Volksentscheid stets fakultiv ist und niemals auf Grund eines Gesetzes automatisch bzw. obligatorisch in Kraft tritt. Urheber seiner Betätigung können demnach nie Gesetze über bestimmte Materien, sondern nur die in der Verfassung aufgezählten Faktoren sein, wie der Reichspräsident lt. Art. 73, I und IV, Art. 74, III, ein bestimmter Bruchteil des stimmberechtigten Volkes lt. Art. 73, II u. III, sowie der Reichsrat lt. Art. 76, II. Der Regel nach erfolgt die VA derart, daß die einfache Mehrheit entscheidet. Ausnahmen bilden nur Art. 75 und 76, I, Satz 4, wobei im Art. 75 die Mehrheit der Stimmberechtigten sich an der VA zu beteiligen hat und im Falle des Art. 76, I, Satz 4 eine qualifizierte Mehrheit in der Art erforderlich ist, daß die positive Mehrheit zugleich die Mehrheit der Stimmberechtigten betragen muß. Hat die Ver-

---

[226]) Deutsches u. Preuß. Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl. 1930 S. 333.

fassung die VG in mehrere Fälle geteilt, so ist das eine rein konstruktive Maßregel. Denn ihrer Form nach gliedert sie sich in zwei Arten:

1. das Recht der Gesetzesverwerfung (Volksentscheid oder Referendum i. e. S.) und
2. in das Recht des Gesetzesvorschlags (Volksbegehren oder Volksinitiative).

Wann die einzelnen Arten zur Anwendung gelangen, sei im folgenden besprochen.

a) Wenn wir soeben feststellten, daß sich die Volksgesetzgebung in zwei Formen, nämlich den VE und das VB teilt, so ist damit erwiesen, daß die Bezeichnung „Volksentscheid" für das Verfahren in seiner Gesamtheit ebenso wenig am Platze ist, wie der andere Ausdruck „Volksbegehren". Ueberdies ist auch eine Benennung nach Gruppen an Hand der eben dargestellten Veranlassungen zur Betätigung des souveränen Volkswillens in Form von VE oder VB unmöglich. Vielmehr sind die Bezeichnungen jeweils nach den einzelnen Phasen des Verlaufes der VG zu wählen, wie sie sich aus den zu betätigenden Vorschriften der Reichsverfassung ergeben, m. a. W.: der Fall entscheidet selbst, wie er zu bezeichnen ist. Da nun VE und VB einander ergänzen können, und die technische Durchführung beider Verfahren deshalb nach Grundsätzen, die denen der VA entsprechen, erfolgt, so nennt die Reichsverfassung diese Abstimmung des Volkes schlechthin „Volksentscheid", wie das auch im „Gesetz über den VE vom 27. 6. 21" zum Ausdruck kommt, in dem die praktische Durchführung beider Institutionen geregelt ist. Die Reichsverfassung kennt fünf Fälle des Volksentscheids, die in der Regel dann zur Abstimmung gelangen, „wenn zwischen zwei an der Gesetzgebung beteiligten Faktoren, die sich über ein Gesetz oder Gesetzesteile nicht einigen können, die Entscheidung zu treffen ist."[227]) Diese fünf Fälle sind im § 1 des Gesetzes über den VE vom 27. 6. 21 zusammengestellt.[228])

---

[227]) Kaisenberg, Volksentscheid und Volksbegehren S. 3—4.

[228]) Die hier folgende Zusammenstellung entspricht nicht der Reihenfolge des § 1 VEG, da der VE auf VB aus Art. 73, III RV als letzter der 5 Fälle entwickelt werden soll. Denn er ist für die Untersuchungen über

1) Art. 73, I RV und § 1 Nr. 1 VEG.
Volksentscheid auf Veranlassung des Reichspräsidenten gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz.

Dieser Fall ist der Appell des Reichspräsidenten an das Volk. Er ruft es gegen das beschlossene Gesetz zum Zwecke der Entscheidung auf, die sich auf das Gesetz als Ganzes erstreckt. Das Gesetz ist zwar ausgefertigt, aber noch nicht verkündet. Es wird sich hier meist um einen scharfen Gegensatz in der Auffassung des Reichspräsidenten und des Reichstags über den Gesetzentwurf handeln, den das Volk durch seinen Entscheid beilegen soll. Der Reichspräsident kann unter Umständen auch ohne eigene Stellungnahme das Gesetz dem VE überweisen, sofern es im Reichstag nur geringe Mehrheit fand, d. h. dem mutmaßlichen Willen des Volkes kaum entsprach, und er es für zweckmäßig hält, den eigentlichen Volkswillen zu erforschen. Die Anordnung des VE hat die Gegenzeichnung des Reichskanzlers[229]) zu tragen, der sich dadurch samt dem Reichspräsidenten in bewußten Gegensatz zur Reichstagsmehrheit stellt, und binnen eines Monats nach dem Reichstagsbeschluß zu erfolgen (vgl. Art. 70 RV über die Frist zur Verkündung verfassungsmäßig zustande gekommener Gesetze). Es sei hierbei auf den Abs. 4 desselben Artikels 73 hingewiesen, der besagt, daß der Reichspräsident auch über Haushaltsplan, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen den VE veranlassen kann. Er ist somit in der Lage, über jedes Gesetz als Ganzes den VE anzurufen.

2) Art. 72 u. 73, II und § 1 Nr. 2 VEG.
Volksentscheid auf Initiative von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten.

Dieser VE stellt ein fakultatives Referendum dar, das dann zur Anwendung gelangt, wenn gemäß Art. 72 RV die Verkün-

---

das VB über das Freiheitsgesetz von entscheidender Bedeutung. Die Reihenfolge im § 1 VEG entspricht der hier aufgeführten in folgender Zusammenstellung: 1, 2, 4, 5, 3.

[229]) In Gemäßh. der Art. 50 u. 56 RV. Der Rkz bestimmt die Richtlinien der Politik.

dung des Gesetzes auf Antrag von mindestens[230]) „$^1/_3$ der im beschlußfähigen Reichstag anwesenden Mitgliedern" auf zwei Monate ausgesetzt wird. Der Aussetzungsantrag, für dessen Einreichung keine Frist gesetzt ist, erfolgt zweckmäßig unmittelbar nach Schluß der dritten Lesung zur Vermeidung der Gesetzesverkündung. Nach der Gesetzesverkündung „ist dies Recht, die Aussetzung der Verkündung, untergegangen". Wird der Antrag aber noch während der sich aus dem Art. 70 RV ergebenden Einmonatsfrist für die Verkündung des Reichspräsidenten gestellt, so ist sie zulässig. Lammers (DJZ 1926 S. 508) geht sogar so weit, daß er die Zulässigkeit stets dann noch annimmt, wenn der Reichspräsident die Verkündigung des Gesetzes aus unvorhergesehenen Gründen nicht einhalten konnte.

Hat nun $^1/_3$ des Reichstags die Aussetzung beschlossen, so kann die Reichstagsmehrheit das Gesetz für dringlich erklären und die Aussetzung dadurch verhindern (Art. 72 Satz 2 RV). Stimmt der Reichstag für diesen Mehrheitsbeschluß, so ist die Verkündung des Gesetzes dem Reichspräsidenten anheimgestellt. Verkündet der Reichspräsident das Gesetz, so kommt ein VE nach Art. 73, II nicht mehr in Frage. Ist hingegen die Dringlichkeitserklärung des Gesetzes nicht erfolgt, so muß der Reichspräsident die Verkündung auf zwei Monate aussetzen. Innerhalb dieser Zeit, und zwar „innerhalb zweier Wochen nach dem Tage, an dem im Reichstag die Aussetzung verlangt worden ist", gemäß VEG § 28, ist der VE zu beantragen. Das Verfahren regelt sich hierbei ebenso wie für Art. 73, I RV nach den §§ 26—30 VEG, d. h., ist der Antrag auf VE gestellt, so folgt ihm das „Eintragungsverfahren", das vorheriger „Zulassung" bedarf, und sich nach § 26 VEG regelt. „Dem Antrage auf VE nach § 1 Nr. 2 ist Folge zu geben, wenn $^1/_{20}$ der Stimmberechtigten gültige Unterschriften dafür gegeben hat, daß ein Gesetz, dessen Verkündung ausgesetzt ist, dem VE zu unterbreiten sei"[231]) (§ 43, I VEG). Die Vornahme der VA

---

[230]) Gesetz über den VE § 42 (Berechnung des 1/20). — Definitionen des Rechtsausschusses des Reichstags vom 15. 12. 23, 39. Sitzung, 13. Ausschuß; ebenso Kaisenberg aaO S. 15; Poetzsch Anm. 4 zu Art. 72 RV. A.M.: Anschütz ebenda Anm. 2; Triepel, AöR 39, 504.

[231]) Kaisenberg, VE und VB S. 21 § 4 Nr. 1.

erfolgt dann auf Anordnung der Reichsregierung als dem berufenen Organ für die oberste Leitung des Verfahrens bei VE (§ 4 VEG). Gemäß Art. 52 RV besteht die Reichsregierung aus dem Reichskanzler und den Reichsministern. Sachlich zuständig für die Anordnung aus § 4 VEG ist der Reichsminister des Innern. Dieser leitet dem Reichskabinett den Verordnungsentwurf über die Vornahme des VE zur Beschlußfassung und Zustimmung zu (vgl. § 18 Nr. 2a der Geschäftsordnung der Reichsregierung).

3) Art. 74, III RV und § 1 Nr. 4 VEG.

Volksentscheid auf Ausgleichung einer Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat.

Dieser im VEG § 1 an vierter Stelle stehende Fall des VE dient zur Ausgleichung einer Meinungsverschiedenheit zwischen dem Reichstag und dem Reichsrat. Dem Volk ist hierbei die Stelle einer letzten höchsten Instanz eingeräumt worden, die es in einer Art Kontrollfunktion mittels VE versehen soll (vgl. RV Entw. I § 51 u. 60). Aus Art. 74 ergibt sich, daß der Reichsrat gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz gleich welcher Art oder Veranlassung Einspruch erheben kann. Dies ist auch möglich, wenn der Reichstag ein durch VB eingebrachtes Gesetz unverändert angenommen hat. Der Inhalt des Einspruchs kann sich sowohl auf Beseitigung des ganzen Gesetzes beziehen, als auch die Abänderung einzelner Teile bezwecken. Formell muß sich der Einspruch auf das ganze Gesetz beziehen. Hat der Reichsrat Einspruch erhoben, so wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt (Art. 74, III RV), die vor Abschluß der Legislaturperiode erfolgen muß, soll nicht das Veto [232]) [233]) des Reichsrats zu einem absoluten werden. Die Erzielung einer

---

[232]) Triepel aaO S. 516 Anm. 86 (AöR 39, 456 ff.) nennt es ein suspensives Veto.

[233]) A.M. Anschütz zu Art. 74 RV Anm. 1. „Vielmehr gelangt, wenn die Meinungsverschiedenh. zwischen Rtag und Rrat auch bei wiederholter Beschlußfassung des Rtags bestehen bleibt, die Entscheidung über das Schicksal des Gesetzes an andere Gewalten: an den Reichspräs. und das Volk. Die richtige Bezeichnung ist daher: devolutives Veto."

„Uebereinstimmung" zwischen Reichstag und Reichsrat liegt durchaus im Bereiche der Möglichkeit, wenn sich der Reichstag den Vorschlägen des Reichsrats anschließt, oder, da er widerruflich ist, bis zur nochmaligen Beschlußfassung zurückgezogen wird.[234]) Einigen Reichsrat und Reichstag sich nicht, d. h. dieser beschließt das Gesetz nochmals, so liegt die Entscheidung beim Reichspräsidenten, der „binnen drei Monaten über den Gegenstand[235]) der Meinungsverschiedenheit einen VE anordnen kann". Er braucht es also nicht zu verkünden und das Gesetz gilt als nicht zustande gekommen, wenn er die dreimonatliche Frist ohne Anordnung des VE verstreichen läßt. Dabei ist aber zu unterscheiden, ob der durch den Einspruch veranlaßte Reichstagsbeschluß mit einfacher oder qualifizierter, d. h. $^2/_3$-Mehrheit zustande gekommen ist. Denn bei einfacher Mehrheit steht es dem Reichspräsidenten frei, das Gesetz scheitern zu lassen, oder den VE anzuordnen. Bei der $^2/_3$-Mehrheit muß er entweder das Gesetz in der beschlossenen Form verkünden, oder die Entscheidung dem Volke durch VE überlassen.

Das Verfahren des Einspruchs des Reichstages richtet sich nach § 28 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Reichsrats, wonach ihm eine Zweiwochenfrist für die Einreichung zusteht, auf die er bei seiner Zustimmung meist vorher verzichtet. Die Wirksamkeit des Einspruchs ist an vier Voraussetzungen geknüpft:

a) der Einspruch ist gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz zu richten und zwar

b) innerhalb zweier Wochen (nach dem Tage der Schlußabstimmung im Reichstag ab gerechnet),

c) und spätestens binnen zweier weiterer Wochen mit Gründen zu versehen,

d) der Reichsregierung einzureichen.

Der VE wird in diesem Falle ohne die Vorschrift der §§ 26 ff. VEG vom Reichsminister des Innern eingeleitet.

---

[234]) So Poetzsch-Heffter Nr. 8c zu Art. 74 RV; Triepel aaO S. 518.

[235]) Gegenstand des VE kann „nur" die Meinungsverschiedenheit sein. Poetzsch-Heffter, RV S. 330 Nr. 10; Kaisenberg VE und VB S. 17 Nr. 5 3. Abs. und S. 19 § 3, 1 Abs. 4.

4) Art. 76, II RV und § 1 Ziff. 5 VEG.

Volksentscheid auf Verlangen des Reichsrats bei Verfassungsänderung.

Art. 76, I Satz 1 lautet: „Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung [236]) geändert werden." Eine Bestimmung, die schon in der alten Reichsverfassung Art. 78, I zu finden war. Verfassungsänderungen können demnach durch den Reichstag erfolgen, m. a. W.: „Die Verfassung steht nicht über der Legislative, sondern zur Disposition derselben." Die Verfassung als „Grundgesetz" soll aber gegen voreilige [237]) Aenderungen geschützt werden, indem ein verfassungsänderndes Gesetz nicht nur mit einfacher Stimmenmehrheit, die leicht eine Zufallsmehrheit darstellen kann, sondern mit qualifizierter, das ist $^{2}/_{3}$-Mehrheit, zustandekommen soll. Um eine geplante Verfassungsänderung weiter zu erschweren, steht dem Reichsrat ein Einspruchsrecht gegen das vom Reichstag beschlossene Gesetz zu, das den Reichspräsidenten an der Verkündung des Gesetzes hindert, „wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den VE darüber verlangt".[238]) Wegen der Tragweite der mit Verfassungsänderungen verknüpften Gesetze ist in diesem Falle der Reichspräsident nicht in der Lage, lt. Art. 74, III Satz 4 das Gesetz zu verkünden oder den VE anzurufen, sondern die Verfassung zwingt ihn durch Art. 76, II, auf Verlangen des Reichsrats über das mit $^{2}/_{3}$-Mehrheit beschlossene, verfassungsändernde Gesetz den VE stattfinden zu lassen. Die $^{2}/_{3}$-Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages ist naturgemäß keine feststehende Zahl, sondern eine durch die Beteiligung der Wähler an der Reichstagswahl bedingte und daher stets schwankende.

---

[236]) Vgl. Triepel aaO. S. 542/543, der darin zwei Momente der Verfassungsänderung erblickt:
a) zulässig
b) erforderlich } im Wege der Gesetzgebung.

[237]) Vgl. Koch, Verf.Ausschuß Prot. S. 69; Kaisenberg AöR, VI, 2 S. 178/179.

[238]) Stellt der Reichsrat nicht im Sinne von Art. 76, II RV das Verlangen nach VE, so tritt automatisch Art. 74, III, Satz 4 RV in Kraft.

5) Art. 73, III RV und § 1 Ziff. 3 VEG.

Volksentscheid auf Volksbegehren (Volksinitiative).

Dieser Fall des VE, der im VEG § 1 an dritter Stelle steht und hier wegen seiner hervorragenden Bedeutung erst zuletzt, weil besonders ausführlich, behandelt werden soll, bildete, wie schon wiederholt betont wurde, die Grundlage für das „Volksbegehren über das Freiheitsgesetz“, welches im Herbst 1929 von der Deutschnationalen Volkspartei und insbesondere ihrem ersten Vorsitzenden, Dr. Hugenberg, dessen Name damit eng verknüpft worden ist, eingeleitet wurde. Gegenstand des VE nach Art. 73, III ist ein von den Antragstellern begehrtes Gesetz und ein vom Reichstag über dieselbe Materie beschlossenes Gesetz, dessen Inhalt von dem begehrten Gesetzentwurf abweicht. Dieser VE ist von der Verfassung als Komplement[239]) [240]) des VB vorgesehen. Lehnt der Reichstag den begehrten Gesetzentwurf ab, so muß der VE stattfinden. Fällt die Entscheidung zugunsten des begehrten Gesetzes aus, so muß es in dieser Fassung Gesetz werden, wobei Voraussetzung ist, daß sich die Mehrheit der Stimmberechtigten im Sinne des Art. 75 RV und des § 21, II VEG an der Abstimmung beteiligt.[241]) Handelt es sich bei dem VE überdies um eine Verfassungsänderung, so muß sich die Mehrheit aller Stimmberechtigten für das begehrte Gesetz entscheiden, wie es Art. 76, I a. E. bestimmt. Sobald die Bedingungen durch den VE nicht erfüllt sind, ist der Reichstagsbeschluß in Kraft geblieben, d. h. das vom Reichstag beschlossene Gesetz wird in der von ihm gefaßten Form vom Reichspräsidenten verkündet werden. Der VE wird jedoch nicht angerufen, wenn der Reichstag den dem VB entstammenden Gesetzentwurf unverändert annimmt. Dieser Beschluß des Reichs-

---

[239]) Siehe S. 57 f. der Arbeit über die Bezeichnungen des Verfahrens.

[240]) A.M.: Hatschek aaO S. 337 erblickt darin kein notwendiges Komplement, weil es VB ohne VE und VE ohne vorheriges VB gäbe

[241]) Anschütz zu Art. 75 Anm. 1: „Ein wirksamer VE kann in dem hier vorausgesehenen Fall nur zustandekommen, wenn die Zahl der gültig Abstimmenden um eine Stimme größer ist als die Hälfte der Gesamtheit der Stimmberechtigten, d. h. derer, die in den Stimmlisten stehen.“ Vgl. noch § 45 VEG.

tags ist aber insofern noch nicht endgültig und kann weiter und wiederum angefochten werden, als eine VA entweder durch den Reichspräsidenten auf Grund von Art. 73, I RV oder durch Antrag auf VE gemäß Art. 72, 73, II RV herbeigeführt werden kann. Ein weiteres Hindernis kann dem vom Reichstag unverändert beschlossenen Gesetz noch durch den Einspruch des Reichsrats drohen, den dieser, wie wir bereits sahen, aus Art. 74 RV erheben kann. Und darum ist der Reichsrat in der Lage, mag auch der VE aus Art. 73, III a. E. wegen des unverändert angenommenen Gesetzentwurfs durch den Reichstag nicht mehr stattfinden, doch einen VE über das begehrte und bereits beschlossene Gesetz aus seinem Einspruchsrecht heraus herbeizuführen.[242])

b) Das „Volksgesetzgebungsverfahren" gemäß Art. 73, III RV.

Die Zusammenhänge all dieser Momente näher zu betrachten sei die Aufgabe des folgenden Abschnitts. Denn das Verfahren aus Art. 73, III RV ist ein für die Volksgesetzgebung besonders wichtiges, weil das Volk dabei als Gesetzgeber produktiv tätig wird und durch geeignete Sammlung der interessierten Kreise, d. h. $^1/_{10}$ der Stimmberechtigten, mittels Initiative die Schaffung eines bestimmten Gesetzes herbeiführen oder verhindern kann. Des weiteren sind die Untersuchungen deshalb erforderlich, weil sie für die einzelnen Probleme aus dem VB über das Freiheitsgesetz von grundsätzlicher Bedeutung sind.

Als im Anfange dieses Nachtrags (siehe Seite 93) vom Art. 73, III RV gesprochen wurde, war die von Schmitt vorgeschlagene Bezeichnung[243]) „Volksgesetzgebungsverfahren" für den aus dem Volksbegehren erwachsenden Volksentscheid erwähnt worden. Die von Schmitt verfaßte Schrift, in der er über dieses Verfahren spricht, stellt einen „Beitrag zur Auslegung der Weimarer Verfassung und zur Lehre von der unmittelbaren Demokratie" dar, der hier näher gewürdigt werden muß, da sich

---

[242]) So auch Triepel aaO S. 509 u. 514 Anm. 84.
[243]) Schmitt aaO S. 14.

Kommentatoren wie Anschütz,[244]) Poetzsch-Heffter[245]) und Kaisenberg[246]) diesem Vorschlag anschließen und ihn, weil „zutreffend“, als „empfehlenswerten Ausdruck“ benutzen.

Mit Preuß, von dem der erste Entwurf der Reichsverfassung stammt, steht Schmitt auf dem Standpunkt, daß die Funktion der Entscheidung der eigentliche Sinn des VE sei, und er glaubt vom Art. 73, III sagen zu können, daß der Zweck des Verfahrens sich in einer Kontrollfunktion erschöpft, da, wie der Abg. Koch im Verfassungsausschuß sagte,[247]) die Kontrolle dem eigentlichen Zweck von VE und VB entspreche. Die unmittelbare Demokratie besitzt also Mittel, um Divergenzen zwischen dem Willen der Volksvertretung und der das Gesamtvolk[248]) repräsentierenden Wählerschaft nicht nur zu beseitigen, sondern darüber hinaus den tatsächlichen Volkswillen zu erforschen. Das Volk hat also vom Staat das seinem Sinne nach wirklich souveräne Recht erhalten, in bestimmten Fällen als höchste und letzte Instanz zu fungieren. M. a. W.: die Millionen Wähler des deutschen Volkes treten als ein Ganzes, als ein Organ auf, um durch ihre Mehrheit zu kontrollieren, bestätigen oder zu entscheiden. Eine dieser Funktionen hat das Volk beim VE auszuüben, doch wird das souveräne Moment im Falle des VB deutlicher, während im Falle des Art. 73, III VB auf VE die gesamten dem Volk aus der verliehenen Staatsgewalt innewohnenden politischen Kräfte darauf konzentriert sind, seinen Willen durchzusetzen. Dabei bleibt natürlich zu bedenken, daß dieser Wille meist zweigestaltig ist. Denn um einen VE wird stets ein harter Kampf entbrennen, ob mit ja oder nein, ob für dieses oder jenes Gesetz zu stimmen ist. Aus diesem Moment des Kampfes, der wohl bei jedem VE und auch beim VB in Erscheinung treten mag, das aber im Falle des Art. 73, III RV schon durch die mit ihm verbundene Zeitspanne mit besonderem Nachdruck hervortritt, mögen wir erkennen, daß das gesamte Volksgesetzgebungsvefahren sich bei der Anrufung des VE auf

---

[244]) RV zu Art. 73, III S. 339 Nr. 11.
[245]) RG zu Art. 73, III S. 319, 12 a. E.
[246]) RuPrVBl Bd. 51 Nr. 14 S. 221.
[247]) Prot. d. Verf.Aussch. S. 308.
[248]) Waldecker, Komm. pr. Verf. zu Art. 2 S. 50, 5 b.

VB zur Hergabe und Ausnützung der letzten in der reinen Demokratie begründeten Produktionsmöglichkeit des Volkes als Gesetzgeber tatsächlich erschöpft. Und darum sei auch dem Vorschlag Schmitts, diese Verbindung von VB und VE Volksgesetzgebungsverfahren zu nennen, grundsätzlich zugestimmt, weil wir gerade aus ihm die aktive Beteiligung des Volkes an der Gestaltung des politischen Geschehens am besten wahrnehmen können.

Schon im Verfassungsausschuß wurde auf die erzieherische Wirkung der Volksgesetzgebung hingewiesen, die Kaisenberg für wichtiger als das mit der gesetzgeberischen Tätigkeit des Volkes verknüpfte Wagnis hält. „Wie der Parlamentarismus die politischen Parteien, so belastet die Demokratie jeden einzelnen Staatsbürger mit einer früher nicht gekannten Verantwortlichkeit."[249]) Mögen die Gegner[250]) der Volksgesetzgebung auch geltend machen, daß das Volk in seiner großen Masse nicht urteilsfähig ist, und daß es nur auf den Führer ankommt, der es politisch zu leiten hat. Eines aber dürfen sie nicht verkennen, daß hier dem deutschen Volke endlich ein Mittel verschrieben ist, das den einzelnen Staatsbürger zwingt, politisch zu denken.

Das erzieherische Moment zur staatsbürgerlichen Verantwortlichkeit ist gerade im Volksgesetzgebungsverfahren des Art. 73, III RV besonders ausgeprägt. Denn die erste politische Handlung des Volkes, das VB, kann eine zweite, den VE, einen Gesetzgebungsakt, herbeiführen, und es ist darum richtig, wenn Schmitt[251]) dem Gedanken näher tritt, daß die Volksinitiative ihrem Wesen nach eine Initiative nicht nur des Volkes, sondern auch an das Volk ist, den auch Inhoffen[252]) dahingehend ergänzt, daß „die Initianten letzten Endes über ihr Begehren eine VA verlangen, um den Volkswillen zu erforschen".

Die RV stellt den Reichstag in den Mittelpunkt der Gesetzgebung. Die Konsequenzen dieser Tatsache waren während der letzten Jahre immer dann besonders sichtbar, wenn Reichstags-

---

[249]) Kaisenberg VE und VB S. 5 oben.
[250]) Vgl. auch Berthold aaO Anm. auf S. 24.
[251]) aaO S. 10 oben.
[252]) aaO S. 9, 2. Abs.

beschlüsse im offenen Mißverhältnis zum eigentlichen Volkswillen standen. Insofern kann mit Berthold[253]) davon gesprochen werden, daß die Souveränität des Volkes durch einen Reichstag sehr beschnitten werden kann. Bedenken wir überdies noch die schwierige Konstruktion des VE, wie wir sie bereits beim Art. 73, III RV fanden, so läßt sich diese Bestimmung der Volkssouveränität letzten Endes nur durch die Tatkraft des einzelnen verwirklichen, der die Initiative ergreifen muß, um den Stein ins Rollen zu bringen. Der Anstoß dazu wird also meist von einer Führernatur ausgehen, die für ihre Ideen wirbt und die Sammlung der Stimmberechtigten betreibt. Die Gesetzgebung des Volkes ist also oft nur das Produkt individueller Erkenntnis, deren Ueberzeugungskraft die Gesamtheit gewinnen muß. Tut sie das nicht, so versagen ihr die Wähler die Gefolgschaft. Diesen Vorgang der Entwicklung im Art. 73, III, der sich entfaltet (Art. 73, III Satz 1) und durchsetzt (Art. 73, III Satz 4) oder in sich wieder zusammenfällt (Art. 73, III Satz 4) als argumentum e contrario) nennt Schmitt[254]) ein außerordentliches Gesetzgebungsverfahren, das dann erlischt, wenn es erfolglos bleibt (d. h. wenn der Reichstag es verändert beschließt, oder es durch VE abgelehnt wird) und wieder in die Gleise des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zurückläuft, wenn es der Reichstag unverändert annahm und es dann verkündet wird.

Das Verfahren im einzelnen regelt sich nach den Vorschriften der §§ 26—43 VEG wie das unter Nr. 2 besprochene.

---

[253]) aaO S. 72/73.
[254]) aaO S. 12.